88-05433/

Rapport de la

Commission d'enquête sur les loyers d'habitation

Volume II

Stuart Thom
commissaire

Janvier 1988

Rapport de la Commission d'enquête sur les loyers d'habitation Volume II

Stuart Thom
commissaire

Ontario

Stuart Thom
commissaire

Donald Jack
conseiller
juridique

John Todd
directeur de
la recherche

Thelma Hershorn
coordonnatrice
exécutive

Commission d'enquête
sur les loyers d'habitation

416/963-2533

180, rue Dundas ouest
22e étage
Toronto (Ontario)
M5G 1Z8

Le 13 avril 1987

Monsieur Alvin Curling
Ministre du Logement
777, rue Bay, 17e étage
Toronto (Ontario)
M5G 2E5

Monsieur le Ministre,

J'ai le plaisir de vous présenter le deuxième volume du Rapport de la Commission d'enquête sur les loyers d'habitation. Cette version finale pourra être soumise au Lieutenant-gouverneur en conseil.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments les plus respectueux.

Stuart Thom,
commissaire

Rapport de la

Commission d'enquête sur les loyers d'habitation

Volume II

Stuart Thom
commissaire

Janvier 1988

Ontario

Publié par le ministère
du Procureur général de l'Ontario

"© 1987, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario"

ISBN 0-7729-2485-6

On peut obtenir des exemplaires du présent document à la :

Librairie du gouvernement de l'Ontario
880, rue Bay
Toronto (Ontario);

ou, par la poste, en écrivant au :

Centre des publications
880, rue Bay, 5e étage
Toronto (Ontario)
M7A 1N8

Pour tout renseignement, veuillez composer le
(416) 965-6015, ou 1-800-268-7540 sans frais;
si votre indicatif régional est 807, demandez le Zénith 67200 à la téléphoniste.

Table des matières

Décret xiii

Personnel de la Commission d'enquête xv

Conseils et agents entendus par la Commission d'enquête xvii

Résumé à l'intention de la direction xix

Remerciements xxvi

Glossaire xxviii

Tableaux et schémas xxxi

Introduction 1

1 MARCHÉ DU LOGEMENT LOCATIF ET RÉGLEMENTATION DES LOYERS EN ONTARIO 9

1.1 Étendue et diversité du marché des logements locatifs en Ontario 10

1.2 Origines de la réglementation des loyers en Ontario 12

1.3 Effet de la réglementation des loyers 15

1.3.1 Réduction du loyer moyen 16

1.3.2 Variation dans les augmentations de loyer des logements individuels 19

1.4 Conséquences des réductions de loyers 22

1.4.1 Logements plus abordables pour certains locataires 22

1.4.2 Réduction du rendement des investissements et de la valeur immobilière 28

1.4.3 Réduction du nombre de nouveaux logements locatifs 30

1.4.4 Démolitions et conversions 35

1.4.5 Taux d'inoccupation faibles 38

1.4.6 Pot-de-vin 41

1.4.7 Loyers plus élevés pour les logements non réglementés 42

1.4.8 Détérioration du parc immobilier résidentiel 43

1.5 Coûts directs de la réglementation 46

1.5.1 Coûts des activités des groupes de pression et de procédure 46

1.5.2 Coûts administratifs 47
1.5.3 Pertes de recettes fiscales 48

1.6 Distribution des effets de la réglementation des loyers 49

1.7 Conclusions 51

2 OPINIONS SUR LES JUSTES LOYERS 55

2.1 Capacité de payer des locataires 57

2.2 Rendement des investissements des locateurs 58

2.2.1 Rendement annuel des immeubles particuliers 60
2.2.2 Rendement à long terme des immeubles particuliers 62
2.2.3 Rendement annuel de l'industrie du logement locatif 63
2.2.4 Rendement à long terme de l'industrie du logement locatif 64

2.3 Concurrence sur le marché 65

2.4 Conclusions 68

3 TYPES DE PROGRAMMES DE LOCATION RÉSIDENTIELLE 72

3.1 Réglementation des loyers 74

3.1.1 Réglementation restrictive ou modérée 74

3.1.1.1 Réglementation restrictive 74
3.1.1.2 Réglementation modérée 76

3.1.2 Réglementation obligatoire ou facultative 78

3.1.3 Révision des loyers 84

3.1.3.1 La méthode des coûts répartis 85
3.1.3.2 Base de capital-taux de rendement 88

3.1.3.2.1 Détermination du taux de rendement nécessaire 90
3.1.3.2.2 Évaluation de la base de capital 92

3.1.3.3 Comparaison avec le marché 106

3.1.4 Contrôle des loyers 107

3.2 Politiques budgétaires 109

3.2.1 Programmes de stimulation du marché 112

3.2.1.1 Programmes de stimulation de la demande 112

3.2.1.2 Programmes de stimulation de l'offre 116
3.2.1.3 Programmes de stimulation de l'offre et de la demande 118

3.2.2 Programmes de substitution du marché 119

3.3 Politiques institutionnelles 125

3.4 Conclusions 127

4 OBJECTIFS DE LA RÉGLEMENTATION DES LOYERS 133

4.1 Accessibilité des logements locatifs 135

4.1.1 Accessibilité en tant que problème de revenu 137
4.1.2 Politiques destinées à soulager le problème d'accessibilité des ménages à faible revenu 140

4.1.2.1 Réglementation des loyers 140
4.1.2.2 Solutions de rechange à la réglementation des loyers 143
4.1.2.3 Conclusions sur l'accessibilité 147

4.2 Loyers excessifs 148

4.2.1 Escroquerie 148
4.2.2 Éviction économique 150
4.2.3 Politiques visant la prévention de tout loyer excessif 152

4.3 Profits excessifs dans l'industrie du logement locatif 154

4.3.1 Identification de profits excessifs 155
4.3.2 Cas possibles de profits excessifs 157

4.3.2.1 Des profits excessifs lorsque aucun terrain exploitable n'est disponible 158
4.3.2.2 Profits excessifs sur les habitations à loyer modique 161

4.3.3 Évidence de profits excessifs 162
4.3.4 Politiques concernant les profits excessifs 165

4.4 Augmentations rapides des loyers dues à des conditions changeantes du marché 168

4.4.1 Politiques de nivellement des augmentations de loyer 171

4.5 Insécurité du mode d'occupation 175

4.5.1 Éviction légale 177

4.5.2 Insécurité économique 179
4.5.3 Politiques visant à protéger la sécurité du mode d'occupation des locataires 180

4.6 Logements inférieurs aux normes 181

4.6.1 Politiques destinées à améliorer les logements inférieurs aux normes 185

4.7 Disponibilité de capital 186

4.7.1 Politiques destinées à augmenter la disponibilité de capital dans le secteur du logement locatif 189

4.8 Disponibilité de logements locatifs 191

4.8.1 Évaluation de la disponibilité des logements locatifs 193
4.8.2 Disponibilité de logements locatifs subventionnés 195
4.8.3 Politiques destinées à accroître la disponibilité des logements locatifs 199

4.9 Baisse de l'entretien et de la conservation 201

4.9.1 Politiques destinées à faire observer les normes d'entretien et de conservation 202

4.10 Intérêts publics 203

4.10.1 Préservation du voisinage 203
4.10.2 Redistribution des bénéfices 204
4.10.3 Contraintes budgétaires 205

4.11 Conclusions 206

5 RÉGLEMENTATION DES LOYERS PAR SYSTÈME D'INDEXATION SUR LA JUSTE VALEUR DU MARCHÉ 210

5.1 Considérations relatives à la conception du système 211

5.1.1 Aperçu général du système ILJVM 213

5.2 Contrôle des loyers selon le rendement équitable 216

5.2.1 Conseil statutaire 217
5.2.2 Éléments du taux statutaire selon le rendement équitable 218
5.2.3 Calcul du taux statutaire selon le rendement équitable 221

5.2.3.1 Le niveau actuel des loyers réels 222
5.2.3.2 Le niveau actuel des loyers selon la juste valeur du

marché 223
Frais d'exploitation 225
Rendement des investissements en biens locatifs 225
Effets de la valeur du capital 228
Effets de la fiscalité 228
5.2.4 Taux statutaires régionaux 229

5.3 Révision des loyers par comparaison avec le marché 230
5.3.1 Procédures suivies aux audiences sur la comparaison avec le marché 232
5.3.2 Exemples numériques de calcul des loyers autorisés 233
5.3.3 Date d'effet des ajustements de loyer consécutifs à la révision 234
5.3.4 Absence d'immeubles comparables – Utilisation de variations 235
5.3.5 Effet de la révision des loyers sur le niveau général des loyers 236
5.3.6 Fréquence des révisions par comparaison avec le marché 237

5.4 Révision des loyers d'un seul immeuble 238

5.5 Négociation 239

5.6 Le système ILJVM et le Registre des loyers 241

5.7 Loyers illégaux antérieurs à l'application du système ILJVM 241

5.8 Traitement des immeubles loués après 1975 243
5.8.1 Immeubles loués avant la mise en place du système ILJVM 243
5.8.2 Immeubles loués après la mise en place du système ILJVM 244

5.9 Comparaison entre le système légal de réglementation des loyers par répartition des coûts et le système ILJVM 244
5.9.1 Différences entre les divers modes de fixation du taux statutaire d'augmentation des loyers 245
5.9.2 Différences touchant le processus de révision des loyers 248

5.10 Conclusions 249

6 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS 251

6.1 Principes qui animent les recommandations de la Commission d'enquête 251

6.2 Dans quelles circonstances la location résidentielle devrait-elle être réglementée? 253

6.3 Recommandations 256

Annexes

A Habitation locative en Ontario, locateurs et locataires 267

B Évaluation de l'écart entre les loyers du marché et les loyers réglementés en Ontario 288

C L'ampleur du problème d'accessibilité en Ontario 298

D La concurrence dans l'industrie du logement locatif en Ontario 314

E Taux de rendement des investissements dans la location résidentielle 328

F Taux d'inoccupation en Ontario 368

G Entretien et conservation du parc de logements locatifs en Ontario 400

H Examen des dossiers présentés à la Commission d'enquête 411

J Études – Les documents suivants ont été commandés par la Commission d'enquête 428

K Bibliographie et études 430

L Personnes et organismes qui ont présenté des dossiers à la Commission d'enquête 434

M Témoins entendus 440

Décret

Le texte suivant est celui du Décret n° 3092/82 tel que modifié par le Décret n° 2504/83, approuvé par Son Excellence le Lieutenant-gouverneur, sur recommandation du ministre de la Consommation et du Commerce.

Sur recommandation du soussigné, le Lieutenant-gouverneur, suivant l'avis et l'accord du Conseil exécutif, ordonne que,

conformément aux dispositions de la *Loi sur les enquêtes publiques*, Lois refondues de l'Ontario de 1980, chapitre 411, M^e^ STUART D. THOM, c.r., soit nommé commissaire, afin de :

1. se livrer à des examens, des études et des enquêtes sur les lois de l'Ontario, y compris les lois et les règlements adoptés ci-dessous, qui touchent les loyers résidentiels en Ontario, dans le but de déterminer :

   (a) l'équité du système actuel de révision des loyers, en tenant compte des droits et intérêts du locateur et du locataire;

   (b) l'effet de la révision des loyers sur le niveau des taux de loyers et l'offre de logements locatifs dans la province;

   (c) s'il y aurait lieu de concevoir une procédure plus rapide applicable au processus de révision et de prise de décision de la Commission de location résidentielle à l'égard des questions qui sont soulevées, des droits d'appel et de la nécessité de décisions opportunes;

   (d) les modifications appropriées requises dans la *Loi sur la location résidentielle*, en tenant compte de la décision afférente de la Cour suprême du Canada;

(e) l'opportunité d'intégrer à la *Loi sur la location immobilière* les dispositions sur la révision des loyers, telle qu'envisagée par la *Loi sur la location résidentielle*, avant la décision de la Cour suprême du Canada; et

(f) tout autre changement nécessaire et souhaitable à ces lois, procédures et processus, afin de traiter de façon juste et équitable les locateurs et les locataires dans le cadre d'un système de révision des loyers;

2. recommander les changements dans les lois, procédures et processus qui, de l'avis du commissaire, sont nécessaires et souhaitables afin de traiter de façon juste et équitable les locateurs et les locataires dans le cadre d'un système de révision des loyers; et

3. recommander quelle mesures, outre la révision des loyers, la province de l'Ontario pourrait adopter afin de favoriser la prestation de logements locatifs à de justes loyers pour les logements auxquels s'applique la *Loi sur la location résidentielle*.

Le présent Décret ordonne en outre à tous les ministères, régies, agences et commissions gouvernementaux d'accorder leur appui entier à M^e^ Thom, de façon à ce que celui-ci puisse accomplir toutes ses fonctions, qu'il ait l'autorité d'engager les conseillers, experts techniques et autres employés qu'il jugera nécessaire d'engager, à des taux de rémunération et de remboursement qui devront être approuvés par le Conseil de gestion du gouvernement, et que le ministère du Procureur général soit responsable de fournir le soutien administratif à la Commission d'enquête.

Personnel de la Commission d'enquête

Commissaire

Stuart Thom

Conseiller juridique	Donald H. Jack
Conseiller juridique adjoint	Daniel MacDonald
Directeur de la recherche	John Todd
Coordinatrice exécutive	Thelma Hershorn
Rédactrices	Jacqueline Boyle Allen Freya Godard
Rédactrice adjointe	Lenore d'Anjou
Personnel de recherche	Eric Adams Pearl Ing John Pringle
Adjoints à la recherche	Pat Daley Mary Jane Park Janet Ortved Marja Gates Walter Wilmot Peter Quance
Adjointe administrative	Ronit Little
Bibliothécaire	Patricia Rubin
Traitement de texte	Carroll Brooks
Programmatrice	Miriam Brown

Secrétariat	Roberta Baird Sally Bennett Vergenne Glaser Oylunn Hums Elaine Lee
Photocopie	Robert Kosonic
Réceptionnistes	Connie Hurley Inge Sardy

Conseils et agents entendus par la Commission d'enquête*

Kathryn Barnard	Conseil de planification sociale d'Ottawa-Carleton
Jack deKlerk	Nouveau Parti Démocratique
John W. Dickie	Fédération des associations de locataires d'Ottawa-Carleton
Gail Edmunds	University City Tenants Association
Richard A. Fink	Bathurst-Eglinton Tenants Association
Issie Fishman	Karel Morevac
Aaron A. Hermant, c.r. Gerald L. Gross Karen Cohl Louise A. Stratford	Commission de location résidentielle
Diana Hunt Robert Robinson Kenneth Hale Mary Hogan Sean Goetz-Gadon Dale Martin	Community Legal Aid ServicesProgram Metro Tenants Legal Services Flemingdon Community Legal Services Ligne directe des locataires Parkdale Community Legal Services Scarborough Community Legal Services Riverdale Socio-Legal Services East Toronto Community Legal Services Central Toronto Community Legal Services Jane-Finch Community Services Mississauga Community Legal Services Inc. Downtown Legal Services Federation of Metropolitan Toronto Tenants' Associations
Jonathan Krehm William Krehm	O'Shanter Development Company
Peter Libman	Landlord's Self Help
Julius Melnitzer Mavis Butkus	Committee of Concern for Rental Housing

Michael Thompson Anthony Steele	
Jan Schwartz	Multiple Dwelling Standards Association
John Strung	Pauline Shapero
David Thornley	Conseil de planification sociale de la région métropolitaine de Toronto

*Certains conseils et agents n'ont été entendus que pendant une partie des auditions de la Commission d'enquête.

Résumé à l'intention de la direction

Établie en 1975 comme mesure temporaire, la réglementation des loyers d'habitation en Ontario est maintenant en vigueur depuis plus d'une décennie. Comme le montrent les données présentées au chapitre I, la réglementation a, de façon générale, eu pour effet de maintenir les loyers des logements locatifs réglementés à un niveau inférieur aux loyers normalement exigés sur le marché. Cependant, bien que l'on ait observé un ralentissement de l'augmentation moyenne des loyers, la réglementation n'a pas réussi, dans certains cas, à protéger tous les locataires de fortes hausses de loyer.

Il n'existe aucune preuve empirique concluante qui permette d'évaluer jusqu'à quel point la réglementation a freiné la hausse des loyers des logements locatifs réglementés. D'après des analystes compétents, l'écart moyen se situerait entre 7,5 p. 100 et 10 p. 100. Cela représente plusieurs centaines de millions de dollars que les locataires n'ont pas été tenus de payer en loyer. Par contre, l'existence des logements réglementés a eu pour effet d'augmenter les loyers des logements locatifs non réglementés. Bien que tous les locataires de logements locatifs réglementés bénéficient d'une réduction des loyers, seul un nombre proportionnellement très restreint de ménages à faibles revenus en ont profité. Tout indique que l'avantage financier des locataires dont le revenu est inférieur à la moyenne est d'environ le quart de celui des locataires dont le revenu est supérieur à la moyenne. On peut donc présumer que cette dernière catégorie de locataires aurait pu payer le prix du marché.

Le système actuel de réglementation des loyers a été mis en place à la lumière de la situation politique qui prévalait en 1975. Lorsque la législature a adopté la loi, elle n'avait pas l'intention d'en faire une solution permanente aux problèmes du marché des logements locatifs. Pour les raisons clairement détaillées dans ce rapport, la Commission d'enquête estime que cette loi devrait être révoquée. Cependant, la Commission d'enquête ne propose pas qu'il faille éliminer toute réglementation des loyers. Face à un marché libre, les locataires risquent d'être

exposés à des loyers excessifs forçant leur expulsion et à des hausses soudaines de l'ensemble des loyers lorsqu'il y a pénurie de logements. Il existe aussi la possibilité, présumée mais non prouvée, que les locateurs puissent réaliser des profits excessifs à longue échéance en exigeant des loyers supérieurs au juste prix de location.

La Commission d'enquête est assujettie au décret stipulant que les locateurs et locataires doivent bénéficier «d'un traitement juste et équitable dans le cadre d'un système de révision des loyers». Or, on ne peut réaliser cet objectif que par la mise en application d'un système de réglementation des loyers qui permette aux locateurs d'exiger des loyers au juste prix du marché et qui soit appuyé par des politiques qui prévoient une aide financière aux locataires qui se trouvent dans l'impossibilité de payer ces loyers. La question de l'équité des loyers est examinée en détail au chapitre II. L'équité à l'égard des locateurs aussi bien qu'à celui des locataires ne peut être réalisée par la seule réglementation des loyers. L'expérience observée en Ontario depuis 1975 le prouve.

La réglementation des loyers en Ontario s'est révélée un compromis décevant. Les loyers ont chuté au-dessous des niveaux du marché et la plupart des avantages offerts ont profité à des locataires qui auraient pu assumer le prix de location du marché. Les investisseurs privés qui auraient pu investir dans des logements locatifs ont fui le marché, ce qui a entraîné une insuffisance de nouveaux logements. Les propriétaires de propriétés locatives ont cherché à supprimer leurs investissements dans ce secteur par la démolition ou la conversion de leurs immeubles d'habitation et la réduction des services. Le taux d'inoccupation a chuté à un bas niveau et, dans certaines régions, il n'existe pratiquement pas de logements locatifs inoccupés. Les locataires à faible revenu en ont tiré certains profits, mais les loyers sont toujours trop élevés pour leur permettre d'obtenir avec leurs seules ressources des logements convenables qui répondent à leurs besoins. Les locateurs n'ont pas bénéficié d'un traitement équitable puisque les loyers autorisés ne permettent de réaliser un rendement des capitaux propres que dans très peu de cas. Afin de compenser ce retrait du secteur privé, le gouvernement a dû investir de fortes sommes dans les logements locatifs pour venir en aide aux locataires à revenus faible et moyen. Or, cela ne suffit pas à la demande.

Le système d'indexation des loyers sur la juste valeur du marché

Après l'examen de solutions de remplacement à la réglementation des loyers et aux autres politiques sur les logements locatifs (voir chapitre III), la Commission d'enquête conseille vivement l'adoption d'un système différent, soit une réglementation des loyers, conjuguée à des politiques budgétaires, pour remplacer la réglementation actuelle. Le système d'indexation des loyers sur la juste valeur du marché, tel que proposé par la Commission d'enquête, a été conçu de façon à

permettre l'alignement des loyers sur la juste valeur du marché, sans plus, afin de rétablir l'investissement du secteur privé tout en protégeant les locataires. Ce système est décrit au chapitre V. Cependant, des allocations de logement devraient être versées aux locataires à faible revenu afin qu'ils puissent se procurer des logements convenables. Par ailleurs, le gouvernement devrait continuer d'offrir des logements subventionnés. La disponibilité sur le marché de nouveaux logements locatifs aurait pour effet de combler l'insuffisance des logements à loyer modéré et allégerait le fardeau financier pris en charge par le gouvernement. Or, la concrétisation de tels développements favorables nécessiterait un certain temps. Leur réalisation n'est envisageable que si le gouvernement réussit à convaincre les investisseurs privés que son engagement envers un régime de loyers indexés sur la juste valeur du marché est un engagement à long terme.

Le système d'indexation des loyers sur la juste valeur du marché allie les avantages du contrôle et de la révision des loyers. Il devrait aussi comprendre un registre des loyers qui en garantirait l'efficacité. L'une des composantes du système serait l'établissement d'une méthode de contrôle d'un rendement équitable des investissements en imposant un taux d'augmentation statutaire des loyers à l'ensemble de l'industrie du logement locatif. Un processus de révision par comparaison avec le marché, qui fonctionnerait au niveau des immeubles particuliers, constituerait la principale caractéristique de la révision des loyers.

Dans le cadre de cette méthode de contrôle du juste rendement des investissements, le taux d'augmentation statutaire serait établie annuellement pour l'industrie toute entière par un Conseil statutaire. Ce taux permettrait au niveau actuel des loyers réels de l'industrie d'atteindre le juste niveau prévu des loyers du marché l'année suivante (le tableau 2, au chapitre V, illustre la structure organisationnelle et les responsabilités opérationnelles du système d'indexation des loyers sur la juste valeur du marché). En outre, il conviendrait d'envisager l'établissement de taux d'augmentation statutaires, région par région, plutôt qu'à l'échelle de la province. Si l'écart entre le niveau actuel des loyers réels et le juste niveau prévu des loyers du marché s'avérait trop grand pour être comblé en un an, le taux d'augmentation statutaire serait échelonné sur plusieurs années et établi par le Conseil statutaire au cours d'audiences annuelles. À partir de l'examen et de l'analyse des informations provenant d'un échantillonnage représentatif de locateurs dans toute la province, le personnel du Conseil statutaire obtiendrait les données relatives au niveau actuel des loyers réels de l'industrie du logement locatif, au taux de rendement nécessaire, aux frais d'exploitation courants et à l'accroissement prévu des coûts. Ces données serviraient à déterminer le niveau des loyers actuels et le juste niveau prévu indexé sur la juste valeur du marché.

Des agents de révision, membres de la Commission de révision des loyers, effectueraient des révisions par comparaison avec le marché, lors d'audiences tenues dans toute la province, à la demande du locateur ou des locataires d'un ensemble

d'habitation qui estiment que les loyers des logements locatifs dudit ensemble sont inférieurs ou supérieurs à la moyenne des loyers exigés pour des logements similaires dans d'autres ensembles de la région. Un membre de l'administration identifierait un groupe d'ensembles comparables et vérifierait les loyers versés pour les logements qui s'y trouvent. Il compilerait et analyserait ces renseignements qu'il présenterait ensuite à l'agent de révision afin de déterminer s'il y a lieu d'indexer les loyers de l'ensemble d'habitation en cause. Une telle indexation pourrait se traduire par une augmentation ou une diminution du loyer courant afin qu'il corresponde à la moyenne des loyers exigés pour des logements similaires dans des immeubles comparables. Cette indexation serait également fondée sur le taux d'augmentation statutaire prévu pour l'année en cause et la somme ainsi calculée constituerait le loyer imposé par l'agent de révision. On pourrait en outre perfectionner le processus en incorporant un système d'indexation progressive pour les augmentations importantes et des tableaux comparatifs des écarts entre les divers logements et ensembles d'habitation. Ces tableaux seraient préparés par le Conseil statutaire et serviraient de guide aux agents de révision lorsque la comparaison d'ensembles ne peut se faire.

Le système d'indexation des loyers sur la juste valeur du marché se fonderait sur le taux annuel d'augmentation statutaire des loyers et sur le juste prix de location du marché afin de permettre aux locateurs d'imposer des loyers comparables à ceux du marché, et non supérieurs.

On effectuerait des sondages annuels des loyers imposés par le secteur du logement locatif et lorsque les loyers réels imposés seraient à la juste valeur du marché, le taux d'augmentation serait égal au taux d'augmentation des loyers à la juste valeur du marché, protégeant ainsi les locataires de loyers excessifs.

La réglementation telle que proposée par la Commission d'enquête comporterait une variation du processus de révision par comparaison avec le marché, sous la forme d'une révision des loyers d'un immeuble particulier. Une telle révision serait réalisée par un agent de révision et le locateur ou les locataires pourraient y avoir recours en tout temps. La révision aurait pour effet d'uniformiser les loyers des logements d'un même immeuble et viendrait en aide au locataire aux prises avec un loyer excessif ou qui se voit menacé d'expulsion pour des raisons économiques.

Le système de réglementation recommandé par la Commission d'enquête adopte une approche différente de la répartition des coûts, mais ce n'est pas une idée nouvelle. Il s'agit là d'une adaptation du système qui a servi à réglementer les prix dans un certain nombre de secteurs depuis plusieurs décennies, ce qui la rend plus appropriée à l'industrie du logement locatif. Les principes directeurs de cette méthode sont fondés sur une longue expérience dans la fixation des prix et visent à protéger le consommateur tout en veillant à ce que l'industrie réglementée demeure saine et puisse répondre à ses attentes.

Solutions aux problèmes du marché proposées par le biais du système d'indexation des loyers sur la juste valeur du marché

Le système d'indexation des loyers sur la juste valeur du marché est fondé sur l'analyse des problèmes associés au marché du logement locatif afin d'identifier les objectifs des programmes du logement locatif (voir chapitre IV). Les problèmes inhérents au marché du logement locatif, auxquels les locataires sont confrontés, sont liés aux loyers excessifs imposés aux locataires immobiles ou non désirés, aux loyers élevés exigés en période de pénurie et aux profits excessifs.

Dans le présent rapport, un loyer excessif signifie un loyer plus élevé que celui normalement exigé pour un logement semblable ou d'égale valeur. Dans sa forme extrême, un loyer excessif s'identifie à une escroquerie et peut être une augmentation de loyer déraisonnable imposée par un locateur qui profite du fait qu'un locataire est incapable de déménager ou peu enclin à se trouver un logement plus modique. Un loyer excessif peut aussi être l'exigence d'un loyer qu'un locataire indésirable ne peut payer afin de le forcer à déménager. Cette pratique est communément définie comme une éviction économique. On pourrait contrôler un loyer excessif en faisant appel au processus de révision par comparaison avec le marché et à la révision des loyers d'un immeuble particulier, offerts dans le cadre du système d'indexation des loyers sur la juste valeur du marché.

La hausse abrupte des loyers au-dessus des prix du marché entraîne la déstabilisation des locataires et nécessite l'application d'une réglementation. La hausse des loyers peut être précipitée par une augmentation imprévue de la demande entraînant une pénurie de logements locatifs, d'où l'importance d'établir des politiques de contrôle par le biais du taux d'augmentation statutaire préconisé dans le cadre du système d'indexation des loyers sur la juste valeur du marché. En vertu de ce système, le taux statutaire des loyers aurait l'avantage d'être directement lié au juste prix du marché alors qu'un taux d'augmentation arbitraire et temporaire risquerait d'être trop bas et d'aggraver l'insuffisance des logements, ou trop élevé et de diminuer la protection accordée aux locataires.

En outre, le système d'indexation des loyers sur la juste valeur du marché mettrait un frein aux profits excessifs. Dans le cadre de ce système, on surveillerait le niveau des loyers et si celui-ci s'avérait supérieur au juste prix du marché, on imposerait un taux d'augmentation inférieur à l'augmentation des prix du marché. L'un des points saillants du système d'indexation des loyers sur la juste valeur du marché est l'analyse permanente du niveau des loyers et des coûts de l'industrie afin de déterminer un taux équitable d'augmentation du niveau des loyers.

D'autres problèmes liés au marché du logement locatif sont associés aux règlements restrictifs, notamment l'insuffisance des logements et l'entretien inadéquat des immeubles d'habitation actuels. On a observé qu'il n'existe pas de pénurie de logements destinés aux locataires jouissant d'un revenu élevé. Le manque

de logements locatifs disponibles est un problème qui ne cesse de s'accroître au fur et à mesure que les revenus décroissent. Même dans l'état actuel des choses, les statistiques globales du taux d'inoccupation préparées par la SCHL, lesquelles n'établissement pas l'offre de logements en fonction du revenu, sont anormalement basses. La réglementation restrictive des loyers, en entraînant la diminution de l'investissement dans la construction de nouveaux ensembles d'habitation ainsi que la démolition des logements locatifs existants ou leur conversion à d'autres fins que la location, est à l'origine de la situation actuelle. Les logements subventionnés par le secteur public peuvent venir en aide aux locataires les plus touchés, mais la situation normale ne pourra être rétablie que dans un marché libre ou dans le cadre d'un système qui permettra à l'industrie du logement locatif de réaliser des profits équitables, mais non excessifs.

Le problème d'accessibilité financière des locataires

L'offre de logements locatifs inabordables est une raison fréquemment invoquée pour expliquer le bien-fondé de la réglementation des loyers. On a observé que la question des logements abordables touche essentiellement les ménages dont le revenu ne suffit pas à leur procurer les nécessités de la vie, comme un logement convenant à leurs besoins. Les logements peuvent être coûteux ou modiques, mais ils n'ont pas le caractère intrinsèque d'être abordables ou inabordables. La vraie question est de savoir si le logement qui convient aux besoins du locataire est à la portée de son budget. Cela n'est pas le cas pour bon nombre de ménages, mais il convient de souligner qu'il s'agit aussi d'un problème de revenu et non pas seulement d'un problème d'accessibilité.

Les difficultés éprouvées par les locataires à faible revenu à se procurer des logements abordables peuvent être diminuées quelque peu, mais à l'exception d'un très petit nombre d'entre eux, elles ne peuvent être éliminées par une réglementation qui maintiendrait les loyers au-dessous du niveau normal du marché. Les nombreux effets défavorables qui s'ensuivraient en font une solution peu satisfaisante aux problèmes d'accessibilité des ménages à faible revenu. Il faut cependant leur venir en aide et la meilleure manière reste l'adoption de politiques budgétaires offrant une aide financière sous forme d'allocations de logement et de logement subventionnés qui permettraient aux locataires admissibles de payer un loyer indexé sur leur revenu. Jusqu'à ce qu'une véritable politique sur le revenu soit mise en place, l'établissement de politiques budgétaires gouvernementales visant à procurer des logements abordables aux ménages à faible revenu devrait être préconisé avec vigueur.

La transition vers un marché équilibré

Une fois le système d'indexation des loyers sur la juste valeur du marché mis en place, il faudra convaincre le secteur du logement locatif que la réglementation restrictive ne sera pas réinstaurée. Tant que la confiance en la stabilité d'un système de réglementation modéré ne sera pas établie, les investisseurs hésiteront à risquer de nouveaux capitaux importants. Dans l'intervalle, le gouvernement devra vraisemblablement prendre en charge la responsabilité d'offrir de nouveaux logements.

Le système d'indexation des loyers sur la juste valeur du marché proposé par la Commission d'enquête n'est pas simple. Il s'agit cependant, à long terme, de la seule façon viable de résoudre la question de la réglementation. L'approche fondée sur la méthode des coûts répartis est inadéquate parce qu'elle ne permet pas l'établissement de loyers qui soient à la fois équitables pour les locateurs et les locataires. Or, il est impossible de réaliser l'équité sans tenir compte du taux de rendement des capitaux propres réalisé par l'industrie et du niveau initial des loyers. La mise en application du système d'indexation des loyers sur la juste valeur du marché entraînera des frais liés aux effectifs, mais selon toute probabilité, ceux-ci ne différeront pas des coûts d'administration encourus dans le cadre de la loi actuelle.

En ce qui a trait aux coûts, la proposition de la Commission d'enquête tient compte de la possibilité de devoir engager de plus grandes dépenses publiques sous forme d'aide financière directe aux locataires à faible revenu qui ne peuvent payer les loyers indexés sur la juste valeur du marché. La Commission d'enquête émet l'avis qu'il s'agit là de dépenses qu'il conviendrait de faire en tout état de cause.

La réglementation des loyers et sa mise en exécution sont des décisions politiques. Quelle que soit la méthode adoptée, elle doit s'avérer juste et équitable pour les locateurs/investisseurs et pour les locataires. Or, il n'existe aucune méthode de réglementation simple et peu coûteuse qui puisse résoudre les problèmes liés au logement locatif tout en étant parfaitement juste et équitable. Selon la Commission d'enquête, le système d'indexation des loyers sur la juste valeur du marché répond aux critères de justice et d'équité, alors que l'approche fondée sur la méthode des coûts répartis échoue à cet égard.

Remerciements

Les membres du groupe qui avaient apporté une contribution des plus appréciables au cours de la première phase de la présente enquête et de la production du volume I du rapport ont poursuivi leur travail pour la Commission d'enquête avec une énergie remarquable.

Les connaissances approfondies de John Todd pour les questions économiques et en particulier du marché du logement locatif ont permis de faire le lien nécessaire et capital entre les connaissances générales du commissaire et les témoignages, plus spécialisés, chargés de données essentielles. Il convient de lui exprimer des remerciements pour l'équipe de recherche et la bibliothèque de documentation qui s'est révélée d'une valeur inestimable.

La préparation des auditions et la présentation méthodiques des données n'a pas exigé autant de temps lors de la deuxième phase que lors de la première phase de l'enquête. Par conséquent, Don Jack, conseiller juridique pour la Commission d'enquête, a pu consacrer sa compétence et son enthousiasme à la production des études de recherche que commanda la Commission d'enquête. C'est avec plaisir que nous avons retrouvé son nom dans l'avant-propos de plusieurs de ces études.

Quant à Thelma Hershorn, chargée de l'aspect administratif de la Commission d'enquête, elle a conservé son dynamisme et son efficacité jusqu'à la fin. Diplomate, mais ferme quand il le fallait, elle a su, sans se départir de son sens de l'humour, assurer la bonne marche de notre exercice.

L'équipe de recherche comprenait trois personnes au début de la phase II de l'enquête. John Pringle et Pearl Ing sont allés poursuivre de nouveaux défis et Eric Adams est resté jusqu'à la fin des travaux. Tous ont fait un apport considérable à la recherche. Le travail de Eric Adams sur les annexes a été particulièrement important. Miriam Brown a prêté ses talents de programmatrice à la préparation des données statistiques.

Ronit Little s'est acquittée avec une grande efficacité de ses tâches d'adjointe administrative. Elle a assuré le suivi des premiers jets et des révisions, qui semblaient

parfois interminables, jusqu'à ce que prenne forme la version finale du rapport. Elle a également travaillé au traitement de texte, en compagnie de Carroll Brooks, jusqu'au départ de celle-ci, au début de la deuxième phase et prit sa place par la suite.

À la rédaction, Jacqueline Boyle Allen a apporté une aide pertinente concernant le style et la syntaxe et c'est sous sa férule que le rapport s'est rendu à l'étape finale de l'impression. Bob Kosonic s'est toujours montré utile à la photocopie et à bien d'autres tâches.

La Commission d'enquête n'a jamais cessé de bénéficier d'excellentes relations avec Roland d'Abadie, du ministère du Procureur général, et avec Inge Sardy, son assistante.

Je voudrais aussi profiter de l'occasion pour remercier ma femme, qui a été un ange de patience et qui m'a toujours accordé son appui.

Glossaire

Activités de groupes de pression et de procédure	(Voir section 1.5.1.)
Commission	Commission de location résidentielle selon la Loi de 1979.
Contrôle des loyers	Plafond ou limite d'augmentation de loyer appliqué uniformément, conformément à une loi ou un règlement, à tous les logements ou à des portions spécifiques du marché locatif.
CPSTM	Conseil de planification sociale du Toronto métropolitain.
Écart d'accessibilité	Différence entre le loyer réel d'un logement et la limite de loyer socialement juste du ménage-locataire.
Escroquerie	Lorsqu'un loyer est supérieur à celui du marché pour un logement semblable.
IFEI	Indice des frais d'exploitation d'immeubles stipulé à l'annexe A de la Loi de 1986.
ILJVM (système)	– Système d'indexation des loyers sur la juste valeur du marché – système de révision des loyers proposé par la Commission d'enquête dans le but de permettre aux locateurs de réaliser un rendement raisonnable de leur investissement et de protéger les locataires contre les locateurs qui pourraient exiger des loyers supérieurs à la juste valeur du marché.
IPC	Indice des prix à la consommation.
IRLM	Immeuble résidentiel à logements multiples.
Logement locatif	Ne comprend pas les chambres situées dans les pensions de famille.
Logement subventionné	Logement dont la construction ou l'exploitation est subventionnée par le gouvernement.

Loi de 1975	Residential Premises Rent Review Act, 1975 (2e session), S.O. 1975 (2e session), chap. 12
Loi de 1979	Loi sur la location résidentielle, L.R.O. 1980,chap. 452.
Loi de 1982	Loi de 1982 sur les restrictions relatives au financement des ensembles d'habitation, L.O. 1982, chap. 59.
Loi de 1986	Loi de 1986 sur la réglementation des loyers d'habitation, L.O. 1986, chap. 63.
Loyer au prix du marché	Loyer réel qui serait exigé en l'absence du système de réglementation des loyers.
MAML	Ministère des Affaires municipales et du Logement.
Ménage-locataire	Une ou plusieurs personnes occupant un logement locatif en tant que locataire ou locataires.
MERR	Modèle d'équilibre rendement-risque.
Niveau de loyer selon la juste valeur du marché	Niveau de loyer nécessaire pour permettre à l'industrie de réaliser un rendement équitable.
Pot-de-vin	Somme que l'on paie au locataire sortant pour entrer dans un local d'habitation.
RCP	Rendement des capitaux propres.
Réglementation modérée	Système non restrictif qui permet aux locateurs de réaliser un taux de rendement compétitif sur leur investissement et de limiter les risques que les loyers excèdent la juste valeur du marché.
Réglementation restrictive	Système qui maintient les loyers à la juste valeur du marché.
Rendement compétitif	Rendement que l'on pourrait escompter réaliser sur d'autres investissements comportant un risque semblable.
Rendement équitable	Lorsque le rendement à long terme des investissements réalisé par l'industrie correspond au rendement que

	l'on pourrait escompter réaliser sur d'autres investissements comportant un risque semblable.
Revenu élevé	Revenu deux fois plus élevé que le SRF.
Revenu moyen inférieur	Revenu qui est supérieur au SRF mais inférieur au double du SRF.
Révision des loyers	Processus administratif selon lequel les loyers et les augmentations de loyers sont déterminés par une commission ou par des représentants gouvernementaux.
Risque-efficacité	Risque associé aux frais d'exploitation d'un immeuble par rapport aux frais d'exploitation moyens pour ce type d'immeuble, basés sur l'ensemble des locateurs.
RMR	Région métropolitaine de recensement.
SCHL	Société canadienne d'hypothèques et de logement.
SLO	Société de logement de l'Ontario.
Sondage HIFE	Sondage sur le revenu des ménages, installations et équipement.
SRF	Seuil de revenu faible.
Taux statutaire	Limite ou plafond des augmentations de loyer.
TRI	Taux de rendement interne.
VAC	Valeur actualisée nette.
VAN	Valeur actualisée nette.
VCCP	Valeur comptable des capitaux propres.

Les définitions de la Loi sur la location résidentielle et de la Loi de 1986 sur la réglementation des loyers d'habitation sont adoptées dans le présent rapport, à moins d'avis contraire.

Tableaux et schémas

Chapitre 1

Tableau 1 :	Indices d'accessibilité financière au logement, changement des pourcentages annuels, 1971-1986
Tableau 2(A) :	Distribution des immeubles par pourcentage d'augmentation accordé
Tableau 2(B) :	Échelle des pourcentages d'augmentation accordés lors des audiences pour tous les immeubles
Tableau 3(A) :	Distribution des logements par pourcentage d'augmentation accordé
Tableau 3(B) :	Échelle des pourcentages d'augmentation accordés lors des audiences pour tous les logements
Tableau 4 :	Mises en chantier en Ontario par catégories, 1969-1984
Tableau 5 :	Conversions en logements en copropriété (logements locatifs existants convertis en logements en copropriété)
Tableau 6 :	Taux d'inoccupation dans les RMR de l'Ontario, 1965-1985 (pourcentage)
Tableau 7 :	Pertes de recettes fiscales en Ontario, 1984

Chapitre 4

Tableau 1 :	Indices des loyers, Canada, 1950-1985
Tableau 2 :	Changement annuel en pourcentages dans les indices des loyers, RMR, Ontario, 1971-1985
Tableau 3 :	Taux d'inoccupation(1) dans des régions métropolitaines choisies, Canada 1965-1985. (pourcentage)

Chapitre 5

Schéma 1 : Le système d'indexation des loyers sur la juste valeur du marché

Schéma 2 : Système d'indexation des loyers sur la juste valeur du marché
Structure organisationnelle et responsabilités

Schéma 3 : Calcul du taux statutaire selon le rendement équitable

Schéma 4 : Calcul du niveau des loyers selon la juste valeur du marché

Tableau 1 : Calcul des loyers en vertu du système ILJVM
Decret

Introduction

Le décret qui a mené à la création de la Commission d'enquête sur les locations résidentielles a confié deux responsabilités à cette dernière.[1] Exprimées de la façon la plus générale, ces responsabilités consistent à passer en revue la situation existante, ainsi que le système actuel de réglementation des loyers, et d'examiner l'avenir de la réglementation et du marché du logement locatif. Par conséquent, la Commission a procédé en deux phases. Dans la première phase, la Commission d'enquête a passé en revue la réglementation des loyers, telle qu'elle existe en Ontario, et a présenté un rapport à ce sujet.[2] Dans la deuxième phase, elle a examiné les effets et les conséquences de la réglementation des loyers et s'est penchée sur les améliorations ou les changements qui s'imposent afin de la rendre juste et équitable pour les locateurs et les locataires. La Commission d'enquête a également étudié les autres mesures qui devraient être prises afin «de favoriser l'offre de logements locatifs à loyer juste». Les conclusions et les recommandations de la Commission d'enquête qui proviennent de la deuxième phase des travaux sont contenues dans le présent volume du rapport.

La Commission d'enquête s'est employée à la première phase en 1983 et pendant une partie de 1984, et s'est intéressée au fonctionnement du système de

1. Dans le texte, la Commission d'enquête sur les loyers d'habitation est appelée Commission d'enquête afin d'éviter toute confusion avec la Commission de location résidentielle, qui a administré la réglementation des loyers en vertu de la Loi de 1979 et qui s'est vue conférer une fonction d'appel en vertu de la Loi de 1986. Cette dernière sera désignée par son nom au complet.

2. Le décret utilise le terme «révision des loyers». Le système mis en place en vertu des lois de 1975, 1979 et 1986 comporte deux modes et allie les processus identifiés comme le contrôle des loyers et la révision des loyers. La Commission d'enquête a adopté le terme général «réglementation des loyers» pour désigner l'ensemble du système. C'est le terme employé dans la Loi de 1986.

La Commission d'enquête n'a pas interprété les termes du décret comme une exigence que le système de contrôle et de révision des loyers, tel qu'il se présente actuellement ou tel qu'amendé, soit considéré comme le fin mot de la réglementation.

réglementation des loyers en vertu des lois de 1975, de 1979 et de 1982, de même qu'aux questions qui y sont directement reliées. Les conclusions et les recommandations qui s'y rapportent sont contenues dans le volume I du rapport. L'introduction du volume I disait : «La Commission d'enquête a mené son étude sur la réglementation des loyers en Ontario dans le contexte de la loi actuelle, sans faire référence aux autres systèmes ou aux aspects plus généraux de la réglementation des loyers.» Le volume I n'était ni une approbation, ni une condamnation du système existant. La Commission d'enquête a choisi comme tâche immédiate de formuler des recommandations conçues pour améliorer le fonctionnement quotidien du système, sans s'attarder sur ses caractéristiques générales.

Au cours de la première phase, on a souvent fait allusion au rendement des capitaux propres des locateurs. Le volume I constatait que la loi de 1979 ne tenait pas compte de ce facteur. On a donc réservé l'étude des questions soulevées par le rendement des capitaux propres pour la deuxième phase (voir volume I, p. 114). Le rendement constitue une partie intégrale de l'analyse présentée dans le présent volume du rapport.

La réglementation des loyers : politique continue

Le décret ne demande pas à la Commission d'enquête de déterminer si oui ou non il faut une forme quelconque de réglementation des loyers. Il n'est cependant pas possible d'éluder la question, car la raison pour laquelle le gouvernement opte pour une politique de réglementation continue aura une incidence sur la structure de cette réglementation. Cet aspect concerne directement la Commission d'enquête.

Dans un résumé de recherche préparé à l'intention de la Commission d'enquête par Stanbury et Thain (1986), on retrouve une étude des forces sociales, économiques et politiques qui, en 1975, ont amené à l'adoption d'une réglementation des loyers en Ontario, et les raisons pour lesquelles cette mesure sera probablement maintenue pour un avenir indéterminé. Les auteurs ont identifié ce qu'ils appellent «les éléments d'une théorie de réglementation des loyers en Ontario». (p. 5-6) Les voici :

> 1. Les pressions économiques – de soudaines augmentations de loyer. Les statistiques ne donnent pas une idée claire de la situation réelle en 1975, mais les pressions économiques furent assez fortes pour déstabiliser l'ensemble des locataires, et furent accompagnées d'une augmentation du taux d'inflation de plus de 10 p. 100, au cours de 1974 et de 1975, d'une hausse du taux de chômage et d'un ralentissement de la croissance du revenu par habitant.

2. Les pressions politiques – causées en partie par la mise sur pied d'associations de locataires.

3. La concurrence politique et ce que les auteurs ont appelé l'esprit d'entreprise, c'est-à-dire les activités qui peuvent transformer un problème latent en un problème évident et changer l'envergure d'une question politique qui jusque là était de peu d'importance.

Rien n'indique que les éléments 2 et 3 soient moins importants aujourd'hui qu'ils ne l'étaient en 1975.

4. Une idéologie politique potentiellement contraignante. En 1975, le parti politique qui formait le gouvernement était hostile à la réglementation des loyers mais les événements politiques eurent raison de cette hostilité.

Aujourd'hui, aucun parti politique ne s'oppose à la réglementation des loyers.

5. Les précédents – d'autres provinces avaient légiféré en matière de réglementation des loyers et cette notion était bien connue aux États-Unis, au Royaume-Uni et en Europe occidentale.

6. Le gel des prix et des salaires – en octobre 1975, le gouvernement fédéral annonça son programme anti-inflation et demanda aux gouvernements provinciaux d'adopter la réglementation des loyers.

Si l'on peut considérer ces éléments comme les raisons de la réglementation des loyers, ils n'examinent pas les événements en profondeur ni les problèmes qui ont suscité les pressions de la part des locataires (certes pas venues des locateurs), et qui a eu un effet si marqué sur les politiciens. Le chapitre IV du présent volume traite de cette question.

Étant donné que ce sont les locataires qui ont été et continuent d'être les instigateurs de la réglementation des loyers, il nous faut connaître les arguments qui sous-tendent la position des locataires, afin de bien analyser la toile de fond qui met en relief la situation de la réglementation des loyers. Le compte-rendu suivant de ces arguments ne cherche ni à réfuter, ni à appuyer ces arguments :

1. Le logement locatif est un service unique qu'il ne convient pas d'abandonner aux lois du marché.

2. La réglementation n'est qu'une des nombreuses formes de l'intervention gouvernementale nécessaire à la protection de la population contre les pratiques parfois inhumaines et injustes du marché.[3]
3. Les locataires sont exposés à des loyers abusifs et à des augmentations de loyers excessives.
4. Le marché est assujetti aux fluctuations prononcées et déstabilisantes.
5. Il faut une réglementation afin de maintenir la disponibilité de logements abordables, concrétiser la sécurité du bail des locataires et sauvegarder la structure sociale et économique des quartiers.
6. Les locateurs font des profits excessifs.

Le compte-rendu précédent ne donne peut-être pas une liste complète des arguments avancés à l'appui de la réglementation des loyers, mais il exprime la profonde méfiance d'un nombre des locataires à l'endroit d'un marché non réglementé. Ces locataires estiment qu'un marché non réglementé n'est pas un mécanisme acceptable pour régir l'offre et l'attribution de logements locatifs.

En 1975, les défenseurs des locataires réussirent à acquérir de l'influence sur la politique ayant trait au logement locatif du gouvernement de l'Ontario. Stanbury et Thain (1986) traitent longuement de l'histoire de leur campagne. Aujourd'hui, les raisons du maintien de la réglementation des loyers en tant que politique gouvernementale (à noter que tous les partis ont donné leur appui à la Loi de 1986) ne sont sans doute pas les mêmes que celles qui ont prévalu en 1975, mais il y a fort peu de chances que cette politique soit abandonnée dans un avenir prévisible. L'opinion de la Commission d'enquête sur l'avenir de la réglementation des loyers est donnée à la section 6.2 du présent rapport.

3. Dans une étude commandée par la Commission d'enquête et intitulée *Loyers d'habitation : pertes, traitement juste et réglementation*, il est dit :

> Plusieurs raisons font qu'il est important de savoir ce que le public considère comme étant juste dans le domaine du logement locatif. La première raison, et la plus évidente, s'appuie sur l'idée que les loyers résidentiels sont fortement réglementés et que le processus législatif et politique qui a donné naissance à la réglementation est certainement influencé par la norme qui a cours en ce qui concerne le juste traitement. Il faut aussi étudier les attitudes du public, afin de comprendre pourquoi les pressions exercées en vue d'imposer la réglementation des loyers sont si grandes.
>
> L'écart entre la perception publique du logement locatif et l'approche de la plupart des économistes professionnels est grand et apparent. *Une forte proportion de la population se dit en faveur de restrictions sévères imposées aux locateurs, et ces restrictions comprennent le contrôle des loyers.* La plupart des économistes, quelle que soit leur opinion politique, considèrent que ces restrictions sont inefficaces et infructueuses. (Knetsch, et associés (1984), p. 16; le soulignement a été ajouté) (traduction libre)

dans le cadre d'un système de révision des loyers.[4] Afin de souligner son importance, cette ordonnance se répète dans l'alinéa deux du décret, en tant que directive, et sa portée est agrandie par l'alinéa trois qui réclame des recommandations quant aux autres moyens de créer un régime de «justes loyers économiques».

Une deuxième directive, qui se trouve à l'alinéa 1(a) du décret, enjoint de déterminer «l'équité du système actuel de révision des loyers en ce qui concerne les droits et les intérêts des locateurs et des locataires».

Une troisième directive, étudiée pendant la deuxième phase de l'enquête et décrite au sous-alinéa 1(b) du décret, stipule que la Commission doit déterminer «l'effet de la révision des loyers sur le niveau des taux de loyers et l'offre de logements locatifs dans la province».

Directives à la Commission d'enquête concernant la réglementation des loyers

Le décret a attiré l'attention de la Commission d'enquête sur un certain nombre de sujets. L'étude de trois d'entre eux fut reportée à la deuxième phase des travaux. Le plus important de ces sujets, et celui ayant le plus de poids, est l'ordonnance au sous-alinéa 1(f) de déterminer quels sont les changements qui doivent être apportés à la loi afin d'assurer le traitement juste et équitable des locateurs et des locataires

Organisation du rapport

Le chapitre I contient un rapport basé sur les faits reliés aux dimensions et aux traits du marché du logement locatif en Ontario et décrit l'effet et les conséquences de la réglementation des loyers en Ontario. Ces données de base sont nécessaires à la compréhension des aspects complexes et des problèmes du marché. De même, le chapitre I traite du coût indirect de la réglementation et de la distribution de ses effets. La notion de justice est au centre même des directives de la Commission d'enquête et le chapitre II traite de la compréhension de cette notion par la Commission d'enquête. Le chapitre III passe en revue les systèmes conceptuels et pratiques de réglementation qui ont été employés dans le but de résoudre les problèmes; ce chapitre identifie aussi les programmes complémentaires tels que les programmes budgétaires qui fournissent des subventions et des allocations aux locateurs et aux locataires, les mesures politiques institutionnelles telles qu'exprimées dans la Loi sur la location immobilière de même que les règlements sur le

4. La Commission d'enquête a interprété l'expression «un système de révision des loyers» comme désignant un système de réglementation des loyers qui soit ou non semblable par sa forme à la réglementation en vigueur en Ontario et qui intervienne dans le fonctionnement du marché libre ou qui le remplace de quelque manière que ce soit.

zonage et le logement. Dans le chapitre IV, on identifie et traite les problèmes du marché du logement locatif en se demandant jusqu'où la réglementation peut aller pour résoudre ces problèmes. Le chapitre V présente le système du juste loyer économique qui, selon la Commission d'enquête, sera capable de traiter équitablement les locateurs et les locataires, ce que le système des coûts répartis n'arrive pas à faire. Le chapitre VI présente les conclusions et les recommandations de la Commission d'enquête.

Fondement du rapport

Le rapport repose sur deux propositions fondamentales : premièrement, les investisseurs et locateurs privés continueront de jouer un rôle de premier plan sur le marché du logement locatif; deuxièmement, étant donné que le marché privé n'est pas satisfaisant à certains égards et qu'il n'arrive pas à combler tous les besoins de ceux qui comptent sur le logement locatif pour se loger, il doit être réglementé et complété.

Rôle du secteur privé

L'habitation exige d'importants investissements en capitaux. Il faut investir des sommes énormes pour remplacer les logements perdus à cause du vieillissement, de leur démolition ou de leur conversion à d'autres fins, pour conserver les logements existants et faire face aux nouvelles demandes. Il est impossible de concevoir que les fonds publics réussiront à satisfaire ces besoins au cours des 15 ou 20 prochaines années. De plus, nombre de gens font remarquer que les entrepreneurs et les locateurs privés sont plus efficaces que les organismes privés et qu'ils tirent un meilleur parti des ressources limitées. La Commission d'enquête croit que le secteur privé continuera d'être le principal pourvoyeur de logements.

La réglementation et l'augmentation du marché privé

La réglementation du marché du logement locatif doit reposer sur des principes reconnus en économique. Les économistes n'ont pas inventé les marchés privés et leurs connaissances des mécanismes ne sont pas toujours parfaites. Pourtant, leurs analyses constituent les explications les plus cohérentes du fonctionnement de ces

marchés. Cependant, celles-ci sont souvent fournies dans un langage technique. Dans son étude du logement locatif, le présent rapport tente d'expliquer des aspects du marché en termes compréhensibles. On a ajouté des notes en bas de page pour développer les aspects plus techniques des concepts économiques qui seraient mal servis par un texte trop simplifié. L'économiste John Todd, directeur de la recherche de la Commission d'enquête, a fait un apport essentiel et inestimable en ce qui concerne les aspects qui touchent à l'économie et au développement des concepts de loyers équitables et du système de réglementation de justes loyers économiques.

Il est donc évident que le nombre de logements fournis par le secteur privé doit être augmenté par des logements sociaux ou publics. En effet, d'une part, le marché privé doit réaliser des profits pour conserver sa vigueur, et d'autre part, une grande partie de la population est incapable de payer les loyers que les locateurs doivent exiger afin de demeurer solvables. Il est indiscutable que les locataires défavorisés et ceux qui ne disposent que d'un faible revenu ont droit à un logement convenable, même s'ils ne peuvent payer ce logement par eux-mêmes; dans cette tâche, les gouvernements doivent remplacer le secteur privé.

Le marché privé soulève des problèmes tout à fait différents pour environ les deux tiers des locataires qui ont les moyens de payer les loyers au prix du marché. Les hausses soudaines de loyer font partie intégrante d'un marché non réglementé et, à l'occasion, il peut s'y produire des augmentations abusives. De même, il faut se demander si le marché privé permet aux locateurs d'obtenir à l'occasion ou trop souvent un taux de rentabilité plus élevé que celui auquel ils ont droit. Ces anomalies nuisent aux locataires et justifient la réglementation. La tâche est de concevoir un système qui protège les locataires sans toutefois s'ingérer dans le fonctionnement normal du marché au détriment des intérêts légitimes des locateurs.

Études de recherche

Le logement locatif est un sujet vaste et complexe qui a été analysé dans des dizaines d'études, et qui a été examiné sous tous les angles : politique, économique, social, régional et autres. Il était impossible d'étudier en détail toute la documentation disponible et d'en déterminer la pertinence dans le contexte des problèmes du logement locatif en Ontario. Il n'a pas été possible, non plus, d'incorporer dans le rapport lui-même une présentation adéquate de toutes les théories sous-jacentes et des principes portant sur le côté pratique de la réglementation et de l'amélioration du marché du logement locatif. Devant ces contraintes, la Commission d'enquête a puisé à même les talents d'étudiants exceptionnels, qui proviennent de domaines

pertinents et a commandé une série de travaux de recherche. Ceux-ci sont énumérés à la fin du présent rapport.

La Commission d'enquête a exigé que ces étudiants n'aient aucun parti pris, ni pour les locateurs, ni pour les locataires, et que leur contribution ne fasse pas indûment appel au langage technique de leur profession. La première condition fut rigoureusement observée et la seconde respectée de façon satisfaisante. Ensemble, ces recherches apportent une contribution inestimable à la compréhension par le public des aspects économiques et politiques du logement locatif. Toutes les personnes qui s'intéressent à ce sujet tireront parti de la présente documentation.

Chapitre I

Marché du logement locatif et réglementation des loyers en Ontario

Voilà plus d'une décennie que les loyers sont réglementés en Ontario par un système qui fonctionne conformément au principe des coûts répartis. Bien que la procédure et les lignes directrices aient évolué au cours des ans, ce principe sous-jacent n'a pas changé et n'a même jamais été sérieusement remis en question. Dans le volume I du présent rapport, la règle des coûts répartis a été acceptée et l'on n'a considéré que les changements administratifs et techniques qui pouvaient en améliorer l'application sans en changer le raisonnement fondamental.

Dans le présent volume, nous traitons de la question plus élémentaire, à savoir si la réglementation des loyers devrait reposer sur un autre principe. Si nous examinons des systèmes de réglementation[1] dont les principes de départ sont différents, c'est parce que le système actuel n'a pas réussi à maintenir la vigueur du marché des logements locatifs en Ontario. Le présent chapitre examine les effets et les conséquences du système ontarien de réglementation des loyers et démontre la nécessité d'une réévaluation. Les problèmes causés par la réglementation de ces dix années, ne peuvent pas être attribués entièrement à des échecs d'ordre administratif ou technique dans l'application du principe des coûts répartis. Nous démontrerons dans les chapitres qui suivent que ce principe ne convient pas à un système de réglementation des loyers à long terme. Par conséquent, les modifications que l'on

1. L'approche des coûts répartis relie les augmentations de loyer autorisées aux augmentations des frais d'exploitation et de financement. On trouvera de plus amples détails à ce sujet en p. 27 du volume I du présent rapport. Voir le chapitre III pour une discussion sur les différents types de systèmes de réglementation, y compris l'approche des coûts répartis.

pourrait apporter au système actuel pour en faire un meilleur système qui s'appuie sur le principe des coûts répartis n'élimineront pas ses effets nuisibles.

Le chapitre se divise en six sections. La section 1.1 donne un bref aperçu de l'étendue et de la diversité du marché du logement locatif en Ontario. La section 1.2 couvre les circonstances qui ont amené l'adoption d'une réglementation des loyers en Ontario ainsi que les modifications législatives qui ont été apportées au système. Les sections 1.3 et 1.4 sont consacrées aux effets et aux conséquences de la réglementation en Ontario. La section 1.5 traite des autres coûts de la réglementation, tels les coûts administratifs assumés par les locataires, les locateurs et le gouvernement. La section 1.6 examine brièvement la distribution des effets de la réglementation des loyers. On se penche sur la question de savoir qui sont les gagnants et les perdants dans cette situation. Dans les chapitres suivants du rapport, on développe le fondement conceptuel d'un système de réglementation des loyers qui évite les écueils inhérents au principe des coûts répartis et qui détermine des loyers justes et équitables pour les locateurs et les locataires et ce, d'une manière aussi réalisable que possible.

1.1 Étendue et diversité du marché des logements locatifs en Ontario

Lors du dernier recensement (1981),[2] la population totale de l'Ontario comptait 8,6 millions d'habitants; sur ce nombre, 2,4 millions logeaient dans des logements locatifs. En ce qui concerne les ménages, plus d'un million de ménages ontariens sur trois millions étaient locataires. Les données démographiques de la population locative ont révélé qu'elle était diverse. 54 p. 100 des ménages-locataires étaient non familiaux et 22 p. 100 représentaient le groupe des couples sans enfant. L'autre tiers des ménages-locataires avaient des enfants et un de ces ménages sur trois se classait dans la colonne des familles monoparentales.[3] Le chef de famille du ménage avait moins de 35 ans dans 47 p. 100 des ménages-locataires et plus de 65 ans dans 18 p. 100 des cas.

Les ménages-locataires ontariens sont également diversifiés sur le plan des revenus. Au bas de l'échelle, 43 p. 100 des ménages-locataires non familiaux et 21 p. 100 des familles-locataires disposaient d'un revenu inférieur à 10 000 $ en 1980. À l'autre extrémité de l'échelle, 12 p. 100 des ménages-locataires non familiaux et plus

2. Le Recensement de 1981 donne la meilleure indication disponible de l'échelle et de la diversité de la population locative de l'Ontario. Étant donné le faible taux de changement dans les données démographiques, le profil courant de la population locative serait semblable à celui de 1981.

3. Voir le schéma 2 dans l'annexe A. Les familles avec enfants comprennent celles où au moins l'un des parents vit avec des enfants adultes.

de 30 p. 100 des familles-locataires jouissaient d'un revenu supérieur à 25 000 $. Le revenu moyen des ménages-locataires, évalué à 15 000 $ en 1980, était considérablement moindre que le revenu moyen des ménages ontariens de 22 600 $. Ce revenu plus faible s'explique par les données démographiques des ménages-locataires et des ménages-propriétaires : alors que 37 p. 100 de tous les ménages étaient locataires, 84 p. 100 d'entre eux avaient pour chef de famille une personne de moins de 25 ans, 57 p. 100 avaient une femme pour chef de famille et 50,5 p. 100 des familles monoparentales étaient locataires.[4]

Alors que les données indiquent que les problèmes associés aux faibles revenus sont plus fréquents chez les locataires que chez les propriétaires, seule une minorité de ménages-locataires ne disposent pas de revenus suffisants pour leur permettre de vivre convenablement selon les normes sociales qui constituent un niveau de vie acceptable.

Les statistiques démontrent que les ménages à faible revenu ont tendance à louer plutôt qu'à posséder leur logement. Cependant, ces ménages à faible revenu comprennent les étudiants qui préfèrent louer leur appartement plutôt que de loger en résidence, de même que les familles monoparentales qui surmontent difficilement leurs problèmes financiers. Ces ménages regroupent aussi les jeunes célibataires au seuil de leur carrière, ainsi que les retraités plus ou moins démunis et les handicapés aux sources de revenu parfois très limitées. L'ensemble des locataires comporte aussi les ménages qui préféreraient acheter mais qui doivent se contenter de louer car leur revenu est insuffisant, et les ménages qui jouissent d'une stabilité financière mais qui choisissent de louer parce qu'ils veulent éviter les responsabilités de la propriété et, dans certains cas, parce qu'ils sont absents une grande partie de l'année.

Le genre de logement que recherchent les locataires varie autant que les données démographiques qui les concernent. Certains apprécient le charme des vieux immeubles, d'autres préfèrent les nouvelles tours d'habitation équipées de centres récréatifs. Certains recherchent avant tout un loyer peu élevé, d'autres un logement situé plus près de leur lieu de travail ou encore un quartier sûr pour leurs enfants.

À la diversité de la demande sur le marché des logements locatifs correspond la diversité de l'offre. Au moins le tiers des logements locatifs se trouvent dans des habitations unifamiliales ou dans des duplex. Près de 40 p. 100 se trouvent dans des immeubles d'habitation de cinq étages ou plus. Le reste des logements, soit 27 p. 100, sont situés dans des immeubles de moins de cinq étages et comportant plus de deux logements. Une part croissante des logements locatifs dans les tours d'habitation se compose de logements en copropriété, appartenant à un particulier qui, dans bien des cas, en possède plusieurs. Ces propriétaires sont de petits locateurs, même si les logements dont ils sont propriétaires sont situés dans des tours

4. Voir Pringle (1986, tableau 1.14, p. 37). Voir aussi Statistique Canada, Recensement de 1981, Catalogue 93-942, tableau 38-1.

d'habitation. Le Service de planification et de développement de la ville de Toronto a estimé qu'en 1983, 30 p. 100 de tous les logements en copropriété situés dans la ville de Toronto étaient loués.

Au moins 93 p. 100 des logements locatifs sont situés dans des zones urbaines de 1 000 habitants ou plus et 74 p. 100 sont regroupés dans les 10 régions métropolitaines de recensement (RMR)[5] dont le nombre d'habitants dépasse les 100 000.

Lors du recensement de 1981, une partie importante de logements locatifs, soit 12,7 p. 100, était constituée de logements subventionnés et cette proportion a augmenté régulièrement depuis. Plus de la moitié des logements subventionnés (6,9 p. 100) étaient des logements publics, et la plupart des autres logements étaient des logements à faible taux de rendement[6] (2,4 p. 100) et des logements sans but lucratif et coopératifs (2,3 p. 100). Les logements subventionnés représentaient environ 20 p. 100 de tous les nouveaux logements qui s'étaient ajoutés au parc de logements locatifs de l'Ontario au cours des périodes de 1966 à 1971 et de 1976 à 1981. Près de 38 p. 100 de tous les nouveaux logements au cours de la période de 1971 à 1976 étaient des logements subventionnés. En 1985, cette catégorie de logements représentait environ 40 p. 100 de tous les nouveaux logements.

1.2 Origines de la réglementation des loyers en Ontario

Le système de réglementation fondé sur le principe des coûts répartis a été adopté à une époque où l'inflation préoccupait énormément le public. Pendant les deux années qui précédèrent l'adoption du système, à la fin de 1975, le taux d'augmentation annuel de l'indice des prix à la consommation (IPC) était de 10,9 p. 100 et de 10,8 p. 100. Le taux d'inflation était considérablement plus élevé que ce que l'Ontario avait connu jusque là.

5. Les 10 RMR sont : Hamilton, Kitchener, London, Oshawa, Ottawa, St. Catharines-Niagara, Sudbury, Thunder Bay, Toronto et Windsor.

6. Lancé en 1938, mais utilisé fréquemment seulement depuis 1967, le Programme des logements à dividendes limités fut conçu afin de favoriser le développement de logements locatifs à prix modérés. La Société centrale d'hypothèques et de logement (SCHL) offrait des prêts couvrant jusqu'à 95 p. 100 du coût en capital pour la construction d'un immeuble locatif ou un projet d'amélioration d'un tel immeuble, à des taux d'intérêt inférieurs à ceux du marché. En retour, les constructeurs acceptaient de laisser la SCHL contrôler les loyers et les augmentations de loyer qui donnaient aux propriétaires un taux de rendement acceptable de leurs investissements, mais qui maintenaient à un prix abordable des logements pour les locataires à faible revenu. Après 15 ans, si le prêt était remboursé, les propriétaires pouvaient mettre fin à l'accord. Ce programme n'a connu aucune activité depuis 1981.

Peu avant l'adoption de la réglementation des loyers en Ontario, le gouvernement fédéral avait lancé son programme anti-inflation[7] et demandé aux provinces de recourir à une réglementation des loyers, comme mesure temporaire pour combattre l'inflation qui sévissait dans l'économie canadienne. En 1975, l'Ontario imposa un taux systématique d'augmentation ne dépassant pas 8 p. 100 (sauf en cas d'augmentation plus importante autorisée par une révision des loyers), ce qui était près de trois points de pourcentage de moins que le taux d'inflation cette année-là.

En 1976 et en 1977, l'inflation diminua de sorte que le taux d'augmentation de l'IPC passa en dessous du taux statutaire d'augmentation des loyers; ce dernier passa alors à 6 p. 100 à partir de 1978. Bien que le taux d'inflation ait continué d'augmenter graduellement au cours des quatre années suivantes avant d'atteindre un sommet de 12,5 p. 100 en 1981, le taux statutaire de 6 p. 100 d'augmentation des loyers ne subit aucune hausse. De 1983 à 1985, le taux d'inflation annuel diminua et atteignit 6 p. 100; au 1er août 1985, le taux statutaire d'augmentation des loyers fut réduit à 4 p. 100, ce qui le maintenait en dessous du taux de croissance de l'IPC. À partir de 1987, le taux autorisé sera déterminé annuellement conformément à une formule statutaire qui sera calculée par le gouvernement. Pour 1987, le taux a été fixé à 5,2 p. 100, ce qui est plus élevé que le taux annuel d'inflation de 4,1 p. 100 en 1986.

Bien que l'un des buts initiaux de la réglementation des loyers en Ontario ait été de combattre l'inflation, il est bien évident qu'elle ne sert plus à cette fin à l'heure actuelle. Bien avant l'initiative fédérale de lutte contre l'inflation, il y avait beaucoup de pressions politiques en faveur d'une réglementation des loyers afin de mettre un frein aux augmentations des loyers abusives des locateurs.[8] Si le système mis en place avait été spécialement dirigé contre cette pratique inexcusable, bien que mal définie, sa conception aurait pu être moins restrictive et le taux statutaire aurait pu être égal ou supérieur au taux d'augmentation de l'IPC. Cette pratique aurait même pu entraîner des loyers inférieurs aux prix normaux du marché, puisque les augmentations exigées avant 1975 accusaient en général un certain retard par rapport aux augmentations des prix aux consommateurs. Nombre de locataires, particulièrement ceux qui jouissaient d'un bail de plusieurs années, craignaient de fortes augmentations. Par inadvertance ou autrement, le système semble avoir eu pour effet de protéger les avantages des locataires en raison de l'écart général entre l'escalade des loyers et l'augmentation du taux d'inflation.

7. Stanbury et Thain (1986) passent en revue les événements qui ont mené à l'adoption de la réglementation des loyers en Ontario en 1975.

8. Le chapitre IV identifie plusieurs problèmes distincts reliés aux loyers abusifs (escroquerie). La section 4.2 traite également de cette pratique «inexcusable».

Comme mesure temporaire de lutte contre l'inflation, le système ontarien de réglementation des loyers ne tenait pas compte du rendement des capitaux propres des locateurs, même s'il leur assurait une marge brute d'autofinancement suffisante pour couvrir les frais marginaux d'exploitation et de financement déboursés. Quelles que soient ses conséquences sur le taux de rendement, un système de réglementation à court terme n'aurait que peu d'impact sur l'offre de logements locatifs, compte tenu des longues périodes de temps et du coût en capital élevé qui sont requis pour s'engager dans l'industrie du logement locatif ou pour s'en retirer. Cependant, à long terme, un taux de rendement acceptable est essentiel pour attirer suffisamment d'investissements afin d'entretenir et de conserver le parc existant et pour faciliter le financement de nouveaux logements locatifs. C'est ainsi que l'on parviendra à maintenir un taux d'inoccupation normal. Avant la Loi de 1986, le système ontarien ne tenait pas compte du rendement des capitaux propres des locateurs lorsqu'il fixait les loyers.[9] Le résultat final est donc que tout impact du système sur le rendement obtenu par les locateurs a lieu par hasard, par le jeu des mécanismes du système, plutôt que par une évaluation précise du rendement nécessaire.

Les raisons de la prise de position des responsables gouvernementaux qui ont appliqué le concept de réglementation des loyers fondé sur les coûts répartis, adopté par la Loi de 1975, sont données à la section 9.4 du volume I du rapport, à partir de la page 110. Certaines composantes du système ontarien de réglementation ont eu pour effet, dans certains cas, d'augmenter le rendement des capitaux propres des locateurs, notamment la possibilité d'inclure le paiement du capital hypothécaire dans les coûts servant à déterminer l'augmentation des loyers;[10] l'absence d'un mécanisme qui permette de retirer les coûts qui ne sont plus encourus; et le taux statutaire d'augmentation qui, à l'occasion, a permis à certains locateurs d'appliquer

9 En vertu de la Loi de 1986, le rendement des capitaux propres est considéré seulement pour les immeubles non loués avant 1976 qui accusaient une «perte économique». Voir l'article 80 de la Loi de 1986. La section 3.1.3.2 du présent rapport traite des systèmes de réglementation des loyers qui tiennent compte du rendement des capitaux propres des locateurs.

10. L'inclusion du paiement du capital dans les coûts servant à déterminer l'augmentation des loyers a été limitée de deux façons. Premièrement, depuis1975, les hypothèques admissibles aux fins de la révision des loyers ne peuvent excéder 85 p. 100 du coût d'achat des biens immobiliers. Deuxièmement, les paiements du capital ont été particularisés dans les cas où cela était nécessaire de façon qu'ils ne soient pas plus gros que s'il s'agissait d'une hypothèque normale à paiement de capital et d'intérêts réunis, amortie sur 20 ans. Troisièmement, depuis l'adoption de la Loi provisoire de 1982, le montant de l'augmentation des loyers attribuable à une perte financière a été limité par l'article 3 de cette loi. Toutes ces restrictions ont été incorporées dans le système révisé assujetti à la Loi de 1986. Il faut tenir compte que les frais accrus de financement causés par une augmentation du capital hypothécaire ne peuvent servir aux fins de la révision des loyers que si l'augmentation des frais de financement provient de la vente et de l'achat des biens immobiliers. Par conséquent, l'avantage de pouvoir, en raison de la créance hypothécaire, inclure le paiement du capital dans la détermination des augmentations de loyer ne peut profiter qu'aux seuls acquéreurs qui contractent une nouvelle dette. Les locateurs-titulaires étaient irrémédiablement coincés par leur situation initiale relative à leur flux de l'encaisse, quel qu'ait pu être l'effet sur le rendement de leurs investissements.

des hausses de loyers supérieures à l'augmentation de leurs coûts.

En ce qui concerne l'inclusion des paiements de capital, on dit dans le volume I du rapport :

> Permettre aux locateurs de hausser, quoique de façon restreinte, les loyers en fonction d'une partie des paiements de capital auxquels ils se sont engagés par l'acquisition de leurs biens immobiliers, est une façon peu satisfaisante de permettre aux locateurs d'obtenir un rendement de leurs investissements initiaux. Selon les cas particuliers, on ne peut savoir d'avance si c'est le locateur ou le locataire qui est avantagé, parce qu'on ne sait pas si cela assure le locateur d'un rendement équitable de son capital investi dans les biens immobiliers pendant qu'il en est propriétaire. On ne peut s'en assurer sans déterminer l'effet net de tous les facteurs pertinents sur le rendement obtenu par le locateur soit sur le prix d'achat initial, soit sur une autre mesure de sa base de capitaux propres. (p. 113) (traduction libre)

Le problème réside dans le fait que les facteurs des coûts répartis produisent un effet qui n'est pas relié au rendement satisfaisant du capital investi. Le résultat peut être trop généreux ou, au contraire, tellement insuffisant qu'il découragera les investissements dans le logement locatif. Toutefois, une tendance ressort. Les échappatoires qui avaient permis aux locateurs d'obtenir un rendement de leurs capitaux propres ont constamment fait l'objet d'attaques puisqu'elles n'ont aucune valeur intrinsèque dans un système de réglementation des loyers. Conséquemment, le système a connu graduellement des changements dans les lignes directrices et les lois pertinentes, apportés afin d'éliminer ces moyens indirects qu'avaient les locateurs de maintenir le rendement de leurs capitaux propres. Jusqu'à un certain point, cette tendance était encore sentie dans la Loi de 1986, mais dans le cas des immeubles d'après 1975, on a ajouté une disposition concernant les pertes économiques, laquelle pour la première fois permet explicitement un rendement des capitaux propres, en partie afin que les investisseurs puissent obtenir un rendement acceptable. Il est trop tôt pour déterminer si cette disposition aura pour effet d'inciter les investisseurs privés à s'intéresser de nouveau à l'industrie du logement locatif.

1.3. Effet de la réglementation des loyers

On peut dire que le seul effet direct de la réglementation des loyers est de réduire les loyers que paient les locataires. De cet effet direct découlent un certain nombre de conséquences que nous aborderons plus tard dans la section 1.4.

L'effet sur les loyers peut être considéré à la fois sur le plan de l'augmentation moyenne des loyers et sur celui de la variation entre les augmentations individuelles des loyers. Bien que dans l'ensemble les hausses du niveau des loyers soient faibles, les locataires touchés par de fortes augmentations peuvent éprouver de sérieuses difficultés, particulièrement s'ils sont contraints soit de payer une augmentation excessive, soit de quitter leur logement. Examinons maintenant l'effet du système ontarien de réglementation des loyers sous les angles suivants.

1.3.1 Réduction du loyer moyen

La réglementation des loyers en Ontario a eu pour effet d'abaisser le niveau des loyers de logements réglementés et donc de réduire le montant du loyer que les locataires auraient payé à leurs locateurs s'il n'y avait pas eu de réglementation. Cependant, le montant de la réduction des loyers est difficile à déterminer. Le tableau 1 présente divers indices pouvant servir de point de référence permettant d'évaluer l'impact des augmentations des loyers depuis 1975. Au cours de la période de 1975 à 1985, l'indice des loyers de l'IPC a été de 5,98 p. 100, ce qui est inférieur à l'IPC, tous indices (8,08 p. 100) et au taux statutaire d'augmentation qui était équivalent à un taux annuel constant de 6,4 p. 100. Notons que le taux de croissance de l'indice des loyers a toujours été inférieur au taux d'augmentation de tous les indices de l'IPC.

Le rapport entre les taux d'augmentation de l'indice des loyers et ceux de tous les indices a été de 0,74 au cours de la période de 1975 à 1985, mais de 0,69 au cours de la période de 1950 à 1975. On peut aussi noter qu'au cours de la période de 1975 à 1985, l'indice des loyers (5,98 p. 100) et le taux statutaire d'augmentation des loyers (6,4 p. 100) étaient tous les deux inférieurs soit à l'indice des salaires (7,31 p. 100), soit à l'indice de revenu des locataires (8,13 p. 100). Il est évident que les locataires ont fini par s'attendre à ce que les loyers deviennent moins chers, par rapport à leur revenu et aux autres biens et services qu'ils achètent. Si les loyers n'avaient que suivi l'inflation entre 1975 et 1986, ils seraient de 20 p. 100 plus élevés qu'ils ne le sont maintenant. L'indice des coûts d'ensembles domiciliaires (ICED) et l'indice des frais d'exploitation des immeubles (IFEI), tels qu'énoncés dans la Loi et le règlement de 1986, peuvent servir d'indicateurs du taux d'augmentation des coûts des locataires et, de là, des taux d'augmentation dont ils auraient eu besoin pour couvrir leurs frais. La Commission a calculé la valeur qu'auraient pris ces indices pour les années allant de 1975 à 1985 en se fondant sur les formules déterminées dans les Annexes de la Loi de 1986. Il semble que l'IFEI et l'ICED se sont accrus selon des montants équivalents à des augmentations annuelles respectives de 9,23 p. 100 et de 8,54 p. 100. Donc, si les loyers avaient augmenté au même taux que l'IFEI, sans la réglementation des loyers, ils seraient aujourd'hui de 33 p. 100 plus élevés qu'ils ne le sont en réalité. Et si les loyers avaient augmenté au même taux que l'ICED, ils seraient maintenant de 30 p. 100 supérieurs.

TABLEAU 1: Indices d'accessibilité financière au logement, changement des pourcentages annuels, 1971-1986[1]

	IPC tous indices (1)	Indice logement (2)	Taux statutaire courant (3)	Indice des frais d'exp. des immeubles (4)	Indice des coûts d'ens. domic. (5)	Indice des salaires (6)	Indice du revenu des locataires (7)	Rapport des augmentations à l'IPC (2/1)	(3/1)	(4/1)	(5/1)	(6/1)	(7/1)
1971	2,9	1,6	–	–	–	9,9	9,9	0,5	–	–	–	3,4	3,4
1972	4,7	1,2	–	3,8	–	6,2	6,1	0,3	–	0,8	–	1,3	1,3
1973	7,7	1,4	–	5,6	–	6,6	6,1	0,2	–	0,7	–	0,9	0,8
1974	10,9	2,7	–	7,4	–	12,1	9,4	0,2	–	0,7	-	1,1	0,9
1975	10,8	5,4	8,0	9,5	5,7	13,2	9,4	0,5	0,7	0,9	0,5	1,2	0,9
1976	7,5	7,0	8,0	13,5	7,0	10,7	11,0	0,9	1,1	1,8	0,9	0,4	1,5
1977	7,9	6,2	8,0	11,5	8,8	8,1	11,0	0,8	1,0	1,4	1,1	1,0	1,4
1978	8,8	5,3	6,0	9,4	9,7	5,6	7,7	0,6	0,7	1,1	1,1	0,6	0,9
1979	9,2	4,4	6,0	7,6	9,7	8,0	7,7	0,5	0,7	0,8	1,1	0,9	0,8
1980	10,2	4,8	6,0	7,5	8,3	10,3	11,9	0,5	0,6	0,7	0,8	1,9	1,2
1981	12,5	6,4	6,0	12,2	7,5	11,4	11,9	0,5	0,5	1,0	0,6	0,9	1,0
1982	10,8	9,0	6,0	13,1	8,1	9,5	3,8	0,8	0,6	1,2	0,7	0,9	0,4
1983	5,8	7,5	6,0	8,0	9,3	0,5	6,0	1,3	1,0	1,4	1,6	0,1	1,0
1984	4,4	5,0	6,0	4,9	9,4	4,7	6,0	1,2	1,4	1,1	2,2	1,1	1,4
1985	4,0	4,2	6,0	4,9	7,8	4,7	4,7	1,1	1,5	1,2	1,9	1,2	1,2
1986	4,1	4,1	4,0	1,9	5,9	3,4	3,4	1,0	1,0	0,5	1,5	0,8	0,8
	Taux d'augmentation moyen composé, 1975-1985							Rapport d'augmentation moyenne					
	8,08 %	5,98 %	6,40 %	9,23 %	8,54 %	7,31 %	8,13 %	0,74	0,79	1,14	1,06	0,90	1,01

NOTA : 1. Les indices (1981 = 100) comprennent : l'IPC : indice des prix à la consommation, tous indices, Canada; l'indice des loyers : tiré des données de l'IPC, Canada; le taux statutaire courant : taux d'augmentation statutaire de l'Ontario; l'indice des frais d'exploitation d'immeubles (IFEI) et l'indice des coûts d'ensembles domiciliaires (ICED) : élaborés à la suite de la Loi et du Règlement de 1986. On a utilisé la composante des taxes foncières des propriétaires au lieu des données tirées des rapports financiers municipaux, dans le calcul de la composante des taxes municipales. L'augmentation de l'ICED, pour toute année, équivaut à 2 p. 100 plus 2/3 de la valeur de l'IFEI, dans les cas où ce dernier est la moyenne mobile pour trois ans, jusqu'à la fin de l'année précédente. Par exemple, l'augmentation en 1975 de l'ICED de 5,71 p. 100 égale 2 p. 100 plus les 2/3 de la moyenne de l'IFEI pour les années 1972-1974. Les calculs de l'IFEI et de l'ICED, effectués par le personnel de la Commission d'enquête, ont strictement valeur d'illustration et ne sont en aucun cas officiels; l'indice des salaires : élaboré à partir des salaires hebdomadaires moyens pour l'ensemble industriel de l'Ontario; l'indice du revenu des locataires : élaboré à partir des données sur le revenu des ménages locataires de l'Ontario, recueillies par le biais du sondage HIFE sur le revenu et les installations des ménages. Pour les années 1971 et 1985, les augmentations par rapport à 1970 et 1984 sont dérivées de l'augmentation des salaires hebdomadaires moyens.

SOURCES : Tirées de Statistique Canada, Cat. 13-567, 62-010, 72-002 et de la *Loi de 1986 sur la réglementation des loyers d'habitation* et de R.O.C. 469/86.

Les chercheurs ont utilisé d'autres méthodes pour évaluer les effets de la réglementation des loyers sur ceux-ci. Slack (1986)[11] examine l'ampleur de ces effets et conclut :

> . . .sur le plan des revenus de location perdus, les coûts pour les locateurs de logements réglementés varient d'environ 7,5 et 11 p. 100 des revenus de location bruts. . .Comme on le note ci-dessus, ces pertes sont compensées par les avantages financiers ainsi consentis aux locataires qui habitent des logements réglementés et. . .sont, par conséquent, des transferts plutôt que des coûts économiques. (p. 20)(traduction libre)

La conclusion de l'étude de Slack, traduite en dollars, s'exprime ainsi :

> Sur le plan du transfert, on estime que la perte en revenus de location des locateurs se situe entre 259,3 et 377,3 millions de dollars (1984). (p. 22-23) (traduction libre)

Il s'agit d'une somme d'argent importante. Autrement dit, en utilisant une moyenne de 318 millions de dollars, cela représenterait une économie mensuelle moyenne de 31 $ pour les 850 000 ménages qui louent un logement réglementé en Ontario.[12] Cependant, cette économie moyenne n'est pas représentative des économies effectivement réalisées par les ménages locataires individuels. La prochaine section traite de cet aspect.

Les avantages financiers dont jouissent les locataires qui habitent des logements réglementés expliquent la vigueur avec laquelle leurs défenseurs prônent le maintien des restrictions actuelles.

La diversité des locateurs, qu'il s'agisse des particuliers ne possédant qu'un ou deux logements ou des sociétés fortes d'un actif de plusieurs millions de dollars et qui exploitent des milliers de logements, est tellement grande que tout calcul du genre

11. L'étude, commandée par la Commission d'enquête :
> . . . puise abondamment à même les autres études réalisées pour le compte de la Commission d'enquête, ainsi qu'aux autres sources de documentation plus générale sur la réglementation des loyers. Elle se propose de réunir les analyses provenant de ces différentes sources et d'en résumer les résultats. (p. 1)

12. La perte annuelle en revenus de location semble s'accroître chaque année. En se fondant sur les données révisées des loyers qui ont été recueillies par le sondage de la SCHL, depuis 1982, dans lequel on traite séparément les secteurs réglementé et non réglementé, Stanbury et Vertinsky (1986) observent «qu'il semble que la réglementation des loyers ait réduit le pourcentage d'augmentation d'entre trois et sept points de pourcentage» dans la RMR de Toronto pour les années 1982-1984. (p. 6,7)

par individu ou par locateur risquerait de n'avoir aucun sens. Il est cependant évident que les pertes brutes de plusieurs centaines de millions de dollars par année pendant plus d'une décennie auront des conséquences appréciables sur les attitudes et le comportement des investisseurs et des locateurs.

1.3.2 Variation dans les augmentations de loyer des logements individuels

La réglementation des loyers, telle qu'adoptée en 1975, avait un double but. Comme nous l'avons déjà noté, c'était une mesure anti-inflationniste destinée à refréner l'augmentation des loyers. Les augmentations de loyer devaient se limiter aux augmentations réelles des frais d'exploitation et de financement des immeubles. L'effet de la réglementation s'avéra plutôt restrictif et les loyers des logements réglementés restèrent en général en dessous des prix du marché. Le deuxième but, celui dont on vanta le plus les mérites, était de protéger les locataires des augmentations subites de loyer qui, disait-on, se produisaient souvent dans les marchés non réglementés.

En théorie, les augmentations de loyer qui étaient supérieures à l'augmentation des coûts n'auraient pas dû être possibles après l'adoption de la réglementation des loyers en 1975. On avait conçu que l'augmentation annuelle serait limitée et que les locataires seraient protégés des augmentations de loyer soudaines et injustifiées quel que soit le choix des locateurs, à savoir appliquer le taux d'augmentation statutaire ou faire une demande de révision des loyers. En conséquence, la réglementation des loyers rassurait les locataires, surtout ceux qui avaient déjà atteint les limites de leur budget ou qui étaient sur le point de les atteindre.

Deux questions importantes surgissent lorsqu'on analyse la situation réelle qui s'est développée dans les augmentations de loyer des logements particuliers. Premièrement, dans certains cas, les augmentations de loyer sont peut-être inférieures au taux statutaire. On pourrait croire que les augmentations de cette catégorie n'ont pas été influencées par la réglementation des loyers. Deuxièmement, le mécanisme de révision des loyers comportait le risque que les augmentations de loyer imposées à certains locataires soient fortes par rapport aux augmentations moyennes sur le marché et aux augmentations qui auraient eu cours sans la réglementation. L'étude des données nous porte à croire que l'effet net du système de réglementation sur le risque de grosses augmentations n'est pas clairement défini.

Stanbury et Vertinsky (1986) traitent de la première question en analysant les données pour la période allant de 1977 à 1981.[13] Ils font remarquer que :

13. Ministère des Affaires municipales et du Logement (MAML), *Sondage sur le logement locatif*, diverses années. (Il est à noter que le ministère du Logement est devenu le ministère des Affaires municipales et du Logement en juillet 1981 et qu'il est maintenant redevenu le ministère du Logement). Voir aussi Stanbury et Vertinsky (1986), tableaux 6-42, 6-43 et 6-44.

> . . .une grande partie (environ le tiers) des locataires n'ont pas subi d'augmentations de loyer alors que (i) les taux d'inoccupation étaient faibles ou très faibles, (ii) l'augmentation légale sans révision des loyers était de 6 p. 100, et (iii) que le taux général d'inflation oscillait entre 8 p. 100 et 12 p. 100. (p. 6-131 à 6-135) (traduction libre)

On peut supposer que les locataires qui se sont vu imposer des augmentations inférieures au taux statutaire n'auraient pas subi des augmentations supérieures en l'absence de réglementation des loyers. Cependant, les défenseurs des locateurs, et ceux des locataires, partagent l'opinion qu'en pratique, l'existence d'un plafond statutaire légiféré incite certains locateurs à augmenter leurs loyers à ce taux tous les ans.[14] Donc, les augmentations de loyers inférieures au taux statutaire sont moins fréquentes qu'elles ne le seraient en l'absence de réglementation des loyers.[15]

Il est évident que les locataires qui auraient été les plus susceptibles de jouir d'une augmentation de loyer faible ou nulle sont ceux qui bénéficient le moins de la réglementation des loyers. Stanbury et Vertinsky (1986) jettent un peu de lumière sur ces locataires :

> . . . bien que le roulement des locataires des petits immeubles ne soit pas plus élevé que celui des grands immeubles, les locataires des petits immeubles qui ne déménagent pas bénéficient d'augmentations moins importantes de leur loyer. Entre 1977 et 1981, une fraction encore plus importante de ceux qui habitaient un petit immeuble et qui n'avaient pas déménagé n'ont subi aucune augmentation de loyer, comparativement à ceux qui louaient dans des immeubles plus grands. . .
>
> Les gens qui déménagent écopent-ils de plus grosses augmentations de loyer pour l'année où ils déménagent? Les données du tableau 6-44 donnent à croire, qu'en général, c'est ce qui se produit. (p. 6-135) (traduction libre)

Le fait que ceux qui déménageaient recevaient des augmentations plus substantielles que ceux qui ne déménageaient pas doit être interprété avec prudence. Stanbury et Vertinsky (1986) l'ont fait remarquer :

14. Voir l'étude de M. Walker (1975, dans *Rent Control: A Popular Paradox, Evidence on the Economic Effects of Rent Control*, p. 53- 56) et le témoignage de J. Miron, transcription 66, p. 27,28.

15. Cet effet s'ajoute à l'impact qu'a pu avoir le resserrement des marchés locatifs sur la fréquence des petites augmentations de loyer.

> . . .la distinction observée dans les augmentations moyennes de ceux qui déménageaient et de ceux qui ne déménageaient pas peut être attribuée à des différences de qualité, c'est-à-dire que ceux qui déménageaient prenaient possession d'un logement de meilleure qualité que le logement qu'ils habitaient précédemment. Peut-être ce logement était-il plus neuf, plus grand et offrait-il plus de commodités. Rappelons le tableau 6-39 [Stanbury et Vertinsky (1986, p. 6-125)], qui dit que près du quart des gens qui ont déménagé l'ont fait en raison des «caractéristiques physiques de leur nouveau logement». (p. 6-136) (traduction libre)

En ce qui a trait à la deuxième question, à savoir si le mécanisme de révision comporte le risque que le loyer de certains logements augmente de façon considérable, la révision des loyers en Ontario n'a pas toujours, en pratique, réussi à protéger les locataires des grosses augmentations de loyer. Les locataires jouissent peut-être de faibles augmentations pendant de nombreuses années parce que leur locateur applique exclusivement le taux statutaire, mais lorsque les locateurs présentent une demande de révision des loyers, les augmentations consenties sont souvent de beaucoup supérieures au taux statutaire.

Les tableaux 2 et 3 résument la répartition des augmentations de loyer autorisées par la Commission de location résidentielle. Au cours des sept années pour lesquelles la Commission de location résidentielle a fait connaître la répartition des pourcentages d'augmentation par immeuble, des augmentations générales supérieures à 25 p. 100 furent consenties dans le cas de 7 à 22 p. 100 de tous les immeubles soumis à une révision. Pendant trois des cinq dernières années, la proportion des immeubles qui ont fait l'objet d'une révision et durant lesquelles les locateurs ont reçu l'autorisation d'augmenter les loyers de plus de 50 p. 100 dépassait 2 p. 100. Au cours des années fiscales 1981-1982 et 1982-1983, on a accordé des augmentations supérieures à 16 p. 100 à près de la moitié de tous les immeubles qui ont fait l'objet d'une révision.

La proportion des logements dont les augmentations ont dépassé 25 p. 100 a été conséquemment moindre que la proportion d'immeubles pour lesquels on a autorisé de telles augmentations, ce qui indique que les petits immeubles avaient tendance à se voir accorder des augmentations considérables plus souvent que les grands immeubles. Néanmoins, en 1979, on a adjugé des augmentations supérieures à 25 p. 100 dans le cas de 4,74 p. 100 de tous les logements qui ont fait l'objet d'une révision. Quant aux quatre années fiscales suivantes, les données ne sont pas présentées par unités de logement, mais étant donné que le nombre d'immeubles pour lesquels on a consenti de grosses augmentations a presque doublé entre 1979 et la période de 1981-1983, il est raisonnable de supposer que le nombre de logements qui ont reçu des augmentations supérieures à 25 p. 100 approchait 10 p. 100 de tous les logements soumis aux décisions de révision des loyers. Étant donné que de 10 à

15 p. 100 de tous les logements d'avant 1975 ont fait l'objet d'une révision pour les années 1981-1982 et 1982-1983, respectivement, il semble que plus de 1 p. 100 de l'ensemble des logements réglementés, c'est-à-dire plus de 10 000 logements, a fait l'objet d'augmentations supérieures à 25 p. 100 au cours des années de pointe de l'inflation.

Il n'y a pas moyen de savoir quelle aurait été la fréquence des grosses augmentations s'il n'y avait pas eu de réglementation. Cependant, que cette fréquence ait été réduite ou pas par la réglementation, il est évident que les locataires n'ont pas été protégés des grosses augmentations. On ne peut tirer aucune conclusion à savoir si les loyers qui en résultent correspondent à ceux du marché – c'est-à-dire que l'augmentation a été nécessaire parce que les loyers avaient été baissés artificiellement – ou si les locateurs ont reçu l'autorisation d'exiger des loyers élevés par rapport aux loyers qui auraient prévalu si le marché n'avait pas été réglementé et que l'offre et la demande l'avaient été.

1.4 Conséquences des réductions de loyers

Les conséquences des réductions de loyers sont nombreuses. Certaines d'entre elles ne touchent que les locateurs, d'autres concernent à la fois les locateurs et les locataires, mais de façon différente, tandis que d'autres affectent toute la collectivité. Pour les locateurs, les avantages sont peu nombreux et même si les conséquences profitent surtout aux locataires, certaines d'entre elles nuisent également à ces derniers.

1.4.1 Logements plus abordables pour certains locataires

On pourrait s'attendre à ce que le fait de freiner la hausse des loyers ait comme conséquence d'alléger la difficulté de trouver des logements à loyer abordable.[16] Cependant, les questions importantes auxquelles il faut répondre sont les suivantes : quels ménages-locataires peuvent payer leur logement le plus facilement et quels avantages financiers retirent-ils de leur loyer réduit?

Les bénéficiaires des réductions de loyer sont les ménages-locataires qui habitent un logement réglementé. Ainsi, quand on parle du problème des logements abordables, la réglementation des loyers n'est pas destinée exclusivement à ceux qui sont dans le besoin. Le Service du logement de la région de Peel disait dans une présentation à la Commission d'enquête en 1985 :

16. La section 4.1.1 et l'annexe C traitent de l'évaluation des problèmes d'accessibilité et de leur ampleur en Ontario. Cette section traite de l'effet de la réglementation des loyers sur l'accessibilité des logements locatifs pour les ménages-locataires.

> La révision des loyers n'est pas orientée vers ceux qui sont dans le besoin. Elle n'aide pas ceux qui sont incapables de trouver un logement non réglementé et n'aide pas suffisamment les ménages à faible revenu. Cependant, elle profite à des ménages qui n'en ont nullement besoin. Les ménages à l'aise sont restés dans des logements assujettis à la révision des loyers et ceux qui sont dans le besoin ont été forcés de se loger dans des logements non réglementés, plus chers. (Pièce n° 135, p. 20)(traduction libre)

Nombre d'études ont abordé ces anomalies.[17] L'une d'elles, celle de Stanbury et Vertinsky (1986), se focalise sur l'écart qui existe entre les avantages des ménages ontariens en 1981 et leur revenu. En utilisant des données dérivées du Recensement de 1981, les auteurs ont calculé le loyer moyen selon le revenu des ménages pour la période précédant 1976 et entre 1976 et 1981. Ils en ont tiré un tableau des loyers dans les secteurs réglementé et non réglementé pour des ménages aux niveaux de revenu divers.[18] Voici les conclusions de Stanbury et Vertinsky (1986) :

(i) Dans le cas des locataires qui habitaient des logements réglementés, 83,5 p. 100 des avantages financiers totaux [sous forme de réduction de loyers] sont allés aux 56 p. 100 des ménages-locataires qui ont disposé d'un revenu *supérieur* à 15 000 $ en 1981. Les 44 p. 100 des locataires dont le revenu était inférieur à 15 000 $ n'ont reçu que 16,5 p. 100 des avantages totaux. Les 24 p. 100 des locataires dont le revenu était supérieur 25 000 $ ont reçu 38,4 p. 100 des avantages financiers totaux – une moyenne de 432 $ par ménage par an. Par contre, les ménages dont le revenu était inférieur à 15 000 $ n'ont reçu qu'environ 102 $ par an en avantages financiers sous la forme de loyers en dessous du niveau équilibré.[19]

(ii) Les ménages qui, distinctement, ne sont pas démunis, c'est-à-dire 38,6 p. 100 des ménages-locataires qui habitent un logement réglementé et dont le revenu dépasse 20 000 $, ont reçu 60 p. 100 des avantages financiers de la réglementation des loyers en 1981.

17. Par exemple, voir Blatt (1982), Fallis et Smith (1985), Marks (1984), MAML (1982, chap. 6 et 7), Miron et Cullingworth (1986), Steele et Miron (1984), et Stanbury et Vertinsky (1986). Cette dernière étude analyse également un certain nombre d'autres études. Voir aussi la section 1.4.7 du présent rapport.

18. Voir les tableaux 6-35 et 6-36 dans Stanbury et Vertinsky (1986).

19. Le niveau d'équilibre est le niveau de loyer qui aurait cours en l'absence d'une réglementation des loyers.

TABLEAU 2(A) : Distribution des immeubles par pourcentage d'augmentation accordé

Année	<=10 %	10-12 %	12-14 %	14-16 %	16-20 %	20-25 %	>25 %	25-30 %	30-35 %	35-40 %	40-50 %	>50 %	Total
1979-1980[1]	209	102	79	52	59	44	68						613
1980-1981	448	201	159	128	169	119	214						1 438
1981-1982	491	352	283	289	426	313	597	206	134	88	80	89	2 751
1982-1983	750	484	422	431	643	571	901	335	202	140	124	100	4 202
1983-1984	1 063	434	312	250	278	188	217	87	59	25	23	23	2 742
1984-1985	568	204	147	129	162	87	102	39	16	10	17	20	1 399
1985-1986	661	238	133	107	115	73	141	59	24	17	11	30	1 468

NOTA : Le pourcentage d'augmentation n'a pas été rapporté immeuble par immeuble avant l'exercice financier 1979-1980.
1. Les données de 1979-1980 couvrent une période de six mois allant de septembre 1979 au 31 mars 1980. Tous les exercices financiers suivants couvrent une période de 12 mois, soit du 1er avril au 31 mars de l'année suivante.
SOURCE : Commission de location résidentielle, *Rapport au ministre*, annuel.

TABLEAU 2(B) : Échelle des pourcentages d'augmentation accordés lors des audiences pour tous les immeubles

Année	<=10 %	10-12 %	12-14 %	14-16 %	16-20 %	20-25 %	>25 %	25-30 %	30-35 %	35-40 %	40-50 %	>50 %
1976	34,09	16,64	12,89	8,48	9,62	7,18	11,09					
1977	31,15	13,98	11,06	8,90	11,75	8,28	14,88					
1978	17,85	12,80	10,29	10,51	15,49	11,38	21,70	7,49	4,87	3,20	2,91	3,24
1979	17,85	11,52	10,04	10,26	15,30	13,59	21,44	7,97	4,81	3,33	2,95	2,38
1983-84	38,77	15,83	11,38	9,12	10,14	6,86	7,91	3,17	2,15	0,91	0,84	0,84
1984-85	40,60	14,58	10,51	9,22	11,58	6,22	7,29	2,79	1,14	0,71	1,22	1,43
1985-86	45,03	16,21	9,06	7,29	7,83	4,97	9,60	4,02	1,63	1,16	0,75	2,04

NOTA : Le pourcentage d'augmentation n'a pas été rapporté logement par logement pour les exercices financiers allant de 1979-1980 à 1982-1983.
1. Les données de 1979 concernent les demandes présentées en vertu de la Loi sur la révision des loyers des logements locatifs. On n'a accepté les demandes que jusqu'en septembre 1979 pour les augmentations entrant en vigueur avant le 1er décembre 1979. Les demandes d'augmentation entrant en vigueur le 1er décembre 1979 ou plus tard sont soumises à la Loi sur la location résidentielle.
SOURCE : Commission de location résidentielle, *Rapport au ministre*, annuel.

TABLEAU 3(A) : Distribution des logements par pourcentage d'augmentation accordé

Année	<=10 %	10-12 %	12-14 %	14-16 %	16-20 %	20-25 %	>25 %	25-30 %	30-35 %	35-40 %	40-50 %	>50 %	Total
1976	44 889	28 390	21 191	14 576	14 486	4 357	3 566						131 455
1977	15 308	7 942	5 282	3 919	3 468	1 838	1 462						39 219
1978	27 299	6 164	2 374	1 585	2 127	892	508						40 949
1979	11 066	2 486	1 532	721	1 279	415	871						18 370
1983-84	60 142	17 070	9 696	6 964	5 913	4 497	2 190	1 191	391	25	139	244	106 472
1984-85	31 795	9 241	4 748	4 186	2 749	536	531	27	98	44	95	67	53 786
1985-86	32 887	11 533	4 709	2 312	1 634	964	847	459	152	79	56	101	54 886

NOTA : Le pourcentage d'augmentation n'a pas été rapporté logement par logement pour les exercices financiers allant de 1979-1980 à 1982-1983.

1. Les données de 1979 concernent les demandes présentées en vertu de la Loi sur la révision des loyers des logements locatifs. On n'a accepté les demandes que jusqu'en septembre 1979 pour les augmentations entrant en vigueur avant le 1er décembre 1979. Les demandes d'augmentation entrant en vigueur le 1er décembre 1979 ou plus tard sont soumises à la Loi sur la location résidentielle.

SOURCE : Commission de location résidentielle, *Rapport au ministre*, annuel.

TABLEAU 3(B) : Échelle des pourcentages d'augmentation accordés lors des audiences pour tous les logements

Année	<=10 %	10-12 %	12-14 %	14-16 %	16-20 %	20-25 %	>25 %	25-30 %	30-35 %	35-40 %	40-50 %	>50 %
1979-80[1]	34,15	21,60	16,12	11,09	11,09	3,31	2,71					
1980-81	39,03	20,25	13,47	9,99	8,84	4,69	3,73					
1981-82	66,67	15,05	5,80	3,87	5,19	2,18	1,24					
1982-83	60,24	13,53	8,34	3,92	6,96	2,26	4,74					
1983-84	56,49	16,03	9,11	6,54	5,55	4,22	2,06	1,12	0,37	0,02	0,13	0,23
1984-85	59,11	17,18	8,83	7,78	5,11	1,00	0,99	0,05	0,18	0,08	0,18	0,12
1985-86	59,92	21,01	8,58	4,21	2,98	1,76	1,54	0,84	0,28	0,14	0,10	0,18

NOTA : Le pourcentage d'augmentation n'a pas été rapporté immeuble par immeuble avant l'exercice financier 1979-1980.

1. Les données de 1970-1980 couvrent la période de six mois allant de septembre 1979 au 31 mars 1980. Tous les exercices financiers suivants couvrent des périodes de 12 mois, soit du 1er avril au 31 mars de l'année suivante.

SOURCE : Commission de location résidentielle, *Rapport au ministre*, annuel.

(iii) Alors que les locataires qui habitaient un logement réglementé ont reçu près de 228 millions de dollars en avantages issus de la réglementation, les locataires du secteur non réglementé (à l'exclusion des logements sociaux) ont déboursé quelque 34 millions de dollars en loyers *plus élevés* à cause de la réglementation des loyers. Environ 77 p. 100 des paiements totaux de loyers plus élevés ont échu aux 72 p. 100 des ménages qui habitaient un logement non réglementé et dont le revenu était supérieur à 20 000 $ en 1981.

(iv) Alors que les ménages qui disposaient d'un revenu inférieur à 20 000 $ (rappelons qu'en 1981, le revenu moyen était de 17 600 $) et qui habitaient un logement réglementé ont reçu quelque 91 millions de dollars en avantages financiers, ceux du secteur non réglementé ont dû payer des loyers *plus élevés* qui ont représenté environ 8 millions de dollars en 1981. (p. 6-112) (traduction libre)

Après avoir analysé une autre étude sur les avantages de la réglementation des loyers, Stanbury et Vertinsky (1986) affirment :

> Par conséquent, les deux études concluent que la majorité des avantages financiers bruts et nets profitent aux ménages-locataires qui disposent d'un revenu bien au-dessus des revenus faible et moyen et qui n'ont pas de difficulté à trouver un logement à la mesure de leurs moyens. Ce fait aide à expliquer pourquoi des contrôles ont été mis en place au départ et pourquoi ils subsistent encore. Le gros des économies sous forme de loyers inférieurs au prix du marché est réalisé par la majorité des ménages qui ne sont *pas* pauvres. (p. 6-113, 6-114. Le soulignement fait partie du texte original) (traduction libre)

Certains types de locataires sont peut-être plus susceptibles de louer des logements qui jouissent des réductions de loyer les plus fortes. Il est clair que, pour choisir les locataires, les locateurs font appel à des critères divers, autres qu'une bonne disposition à payer, quand la réglementation des loyers maintient les loyers à de faibles niveaux et que de longues listes d'attente se forment pour les logements loués aux prix les plus intéressants. Les recherches disponibles indiquent que les locateurs choisissent les locataires les moins coûteux – ceux qui resteront peut-être longtemps, qui sont responsables et qui ne causent pas d'ennuis. Une mesure de la fiabilité d'un locataire est de considérer son revenu, en présumant que les gens qui jouissent d'un revenu plus élevé sont de meilleurs locataires (Arnott, 1981). Dans une telle situation, les pauvres sont les perdants de façon disproportionnée, parce que le seul fait d'être pauvres les rend moins solvables que les locataires qui jouissent d'un revenu élevé (Steele et Miron, 1984, p. 52). Les locataires les moins fortunés

doivent donc payer les loyers plus élevés du secteur non réglementé. Slack et Amborski (1984) suggèrent que les locateurs sont parfois portés à donner préséance aux célibataires plutôt qu'aux familles qui ont des enfants, car ils se disent que les célibataires causeront moins de problèmes que les familles (p. 8).[20]

Le Service du logement de la région de Peel déclare :

> Au cours de 1981, près des 3/4 des ménages-locataires de la région de Peel ont consacré moins de 30 p. 100 de leur revenu à leur loyer et n'ont pas eu besoin d'aide au logement. D'un autre côté, 16 p. 100 faisaient face à de sérieuses difficultés causées par le prix des loyers, malgré la révision des loyers. . .
>
> La révision des loyers a eu un impact percutant sur les loyers dans la région de Peel en créant un écart énorme entre les logements réglementés et ceux qui ne le sont pas. . . En 1984, cet écart représentait jusqu'à 170 $, selon la taille du logement. Le Service du logement de la région de Peel a surveillé cet écart et découvert qu'en 1980, il n'était que de 50 $, mais qu'il avait atteint 80 $ en 1982. Cet écart croissant a causé de grands ravages sur le marché du logement locatif. Le marché du logement locatif d'avant 1976 est très réduit, le taux d'inoccupation presqu'inexistant et le roulement extrêmement faible. Pour ce qui est des logements locatifs d'après 1976, particulièrement ceux construits depuis 1982, les locateurs privés sont confrontés à des taux d'inoccupation et de roulement plus élevés.
>
> Étant donné que la révision des loyers est la cause de cet écart croissant, ceux qui ont la chance d'avoir un logement réglementé retirent des avantages, quel que soit leur revenu. En outre, il n'y a aucune raison que les locataires bien nantis quittent leur logement et laissent leur place aux locataires à faible revenu. Les locataires à faible revenu se retrouvent aux prises avec de sérieuses difficultés financières si seuls des logements non réglementés leur sont disponibles. (p. 20, 2') (traduction libre)

Pour les raisons déjà citées, il est fort possible que les locataires à faible revenu retirent encore moins d'avantages de l'impact global de la réglementation des loyers que ne l'ont suggéré Stanbury et Vertinsky (1986). Les bénéficiaires probables de la réglementation des loyers sont sans doute les locataires à long terme ou les ménages

20. La personne qui a la main haute sur l'attribution des loyers réglementés exige parfois des sommes supplémentaires au moment de la location d'un logement donné. On discute de cette question à la section 1.4.6.

les moins coûteux qui habitent dans les grands[21] immeubles à logements multiples d'avant 1976. Bon nombre des locataires qui en bénéficient se retrouvent peut-être chez les personnes âgées, qui sont assez stables et qui coûtent relativement peu. De même, de nombreux ménages à revenu moyen et quelques ménages à revenu élevé pourraient également en retirer des avantages. Par contre, les familles à faible revenu, les familles monoparentales et les jeunes célibataires auraient moins de chances de profiter des avantages de la réglementation des loyers parce que de nombreux locateurs les perçoivent comme des locataires coûteux et, par conséquent, indésirables.

1.4.2 Réduction du rendement des investissements et de la valeur immobilière

Les données relatives au rendement obtenu par les investisseurs dans le logement locatif sont examinées à l'annexe E. Elles démontrent que, sans la réglementation des loyers, les investissements dans le marché locatif offrent des rendements qui, en moyenne, sont supérieurs, tout au plus, de quelques points de pourcentage à ceux des investissements qui comportent des risques semblables. La conclusion que l'on retire de l'analyse théorique voulant que dans un marché non réglementé les rendements excessifs ne peuvent être soutenus, correspond aux données empiriques disponibles. Comme le montre l'annexe D, les indices de compétitivité prouvent que, selon les normes canadiennes, le marché du logement locatif est assez compétitif.

Il s'ensuit que si le système ontarien de réglementation des loyers a réduit les loyers de façon substantielle (la portée de 7,5 à 11 p. 100 de l'effet estimé sur les loyers est considérable), le rendement obtenu par les investisseurs dans le secteur réglementé du marché du logement locatif privé est en moyenne moindre que celui des autres investissements comportant des risques semblables. Même dans le cas où les locateurs auraient réalisé des profits excessifs sans l'adoption en 1975 de la réglementation des loyers, les données présentées à l'annexe E révèlent que la réduction approximative du niveau moyen de loyers, attribuable à la réglementation en Ontario, est beaucoup plus importante que celle qui est nécessaire pour éliminer la possibilité de profits excessifs.[22]

La baisse des revenus des locateurs s'accompagne nécessairement d'un déclin de la valeur de leurs propriétés foncières. La valeur des biens immeubles est évaluée selon les profits qui peuvent être anticipés; d'où, pour chaque point de pourcentage de réduction imposé par la réglementation sur le revenu net anticipé, la valeur immobilière décroît également d'un point de pourcentage. Les éléments qui

21. Il est raisonnable de supposer que les locateurs de grands immeubles éprouvent plus de difficultés que les locateurs de petits immeubles à hausser illégalement les loyers entre les baux. (Steele et Miron, 1984, p. 62).

22. La section 4.3 examine plus en détail la question des profits excessifs.

maintiennent la valeur immobilière même si la réglementation des loyers en réduit les revenus sont les suivantes : 1) les propriétaires et les acheteurs de biens immeubles espèrent que la réglementation des loyers sera moins rigoureuse à l'avenir; 2) les propriétaires et les acheteurs de biens immeubles anticipent peut-être que la vente et l'achat de l'immeuble permettra de hausser les loyers, ce qui, en fin de compte, se traduira par une augmentation du revenu net, par le biais, par exemple, de l'absorption d'une perte financière par les locataires; 3) les propriétaires et les acheteurs de biens immeubles prévoient peut-être la conversion de l'immeuble à un usage qui ne sera pas affecté par la réglementation des loyers.[23]

Le lien entre l'effet de la réglementation sur les loyers et les conséquences dont nous discuterons dans le reste du présent chapitre, tient au rendement réduit des investissements des locateurs dans des immeubles d'avant 1975 et, par conséquent, au risque possible couru en investissant dans les immeubles d'après 1975 qui, même s'ils n'étaient pas réglementés, étaient perçus comme menacés d'inclusion dans le système de réglementation. Effectivement, c'est ce qui s'est produit.

Les conséquences du rendement insuffisant des investissements dans le logement locatif ne nuisent pas seulement aux locateurs, mais aussi aux locataires. Les désavantages touchent les différents locataires de diverses façons. D'une part, les locataires titulaires sont exposés à une baisse de la qualité de leur logement causée par le fait que le locateur diminue ses coûts afin de compenser les loyers réduits, et ils doivent aussi faire face à une quantité limitée de logements réglementés à loyer réduit qui force certains locataires à rester dans un logement qui ne répond plus à leurs besoins. Aux familles à revenus moyen et faible d'autre part, qui sont à la recherche d'un logement locatif convenable, le faible taux d'inoccupation (un des effets de la réglementation des loyers) impose des difficultés et des coûts supplémentaires. La pression soutenue des défenseurs des locataires pourrait indiquer que, généralement parlant, la perspective des loyers inférieurs à la normale compense tous les inconvénients ou les coûts indirects qui s'y rattachent. Cependant, il est de plus en plus évident que le maintien des loyers à un niveau bas pendant une longue période de temps peut avoir des conséquences nuisibles sur les locataires en général, et sur les locataires de l'avenir en particulier.

En ce qui concerne les locateurs, et encore là, il faut comprendre que ceux-ci sont touchés de différentes manières, la situation générale demeure qu'en raison de la réglementation des loyers, leur revenu actuel est insuffisant et la valeur de leurs biens immeubles n'a pas connu la même hausse que d'autres types de biens fonciers. Paradoxalement, la réglementation des loyers a permis aux locateurs de hausser les loyers dans des cas particuliers et de profiter de l'occasion d'obtenir un rendement élevé, en raison de la pénurie de logements locatifs.

23. Les restrictions imposées aux locateurs pour la conversion de leurs biens immobiliers tendent à réduire la valeur immobilière. Cette valeur reflétera pleinement l'effet de la réglementation sur le revenu de location net.

1.4.3 Réduction du nombre de nouveaux logements locatifs

On peut voir que le déclin du rendement que les investisseurs espèrent obtenir en s'engageant dans le marché du logement locatif réduira l'offre, par le secteur privé, de logements locatifs non subventionnés. Pour mettre de nouveaux logements en chantier, il faut des investissements motivés par la perspective d'un taux de rendement compétitif. Plusieurs facteurs peuvent influencer le rendement que les investisseurs anticipent de leur capital investi dans le logement locatif. Dans la mesure où la réglementation des loyers modifie les loyers que les promoteurs immobiliers prévoient de recueillir, l'investissement manquera d'élan. La réglementation des loyers a joué de deux façons sur les loyers anticipés des nouveaux immeubles, même lorsqu'ils n'étaient pas réglementés. Premièrement, l'augmentation des loyers actuels ayant été freinée, les locataires n'ont pas quitté leur logement réglementé et peu d'entre eux ont été disposés à payer les loyers plus élevés qui sont essentiels à la rentabilité des immeubles récents. Deuxièmement, les investisseurs éventuels ont envisagé la possibilité que les règles de la réglementation changent et que leurs loyers futurs soient maintenus à un faible niveau. L'adoption de la Loi de 1986 a concrétisé cette possibilité.

Il est difficile d'évaluer avec précision à quel degré la diminution de la construction de logements neufs peut être attribuée à la réglementation des loyers. Stanbury et Vertinsky (1986) s'attardent assez longuement sur la question. Ils entament ainsi leur discussion :

> Tandis que la plupart des économistes font valoir ou concluent que, tout compte fait, la réglementation des loyers réduira l'offre future de logements locatifs, cette question est essentiellement *empirique* aux yeux des créateurs de politiques. Quelles données avons-nous qui prouvent que la réglementation des loyers ait «causé» une réduction de l'offre de nouveaux logements depuis 1975, année de l'adoption de la réglementation? (p. 29) (traduction libre)

Comme toile de fond aux discussions, les auteurs ont présenté le tableau 4 (tableau 6-20, Stanbury et Vertinsky 1986, p. 6-72), qui montre le nombre de mises en chantier privées en Ontario entre 1969 et 1984.

Les chiffres qui remontent jusqu'à 1979, dans la colonne de droite des mises en chantier privées et subventionnées, sont tirés de données compilées par Smith et Tomlinson dans un document daté de 1981 et intitulé *Rent Controls in Ontario: Roofs or Ceilings?*. Le texte de ce document indique que le nombre de mises en chantier non subventionnées correspond au nombre de mises en chantier dans le secteur privé, non subventionné, du marché. Des renseignements courants obtenus de la SCHL fournissent les données concernant les mises en chantier privées non subventionnées depuis 1979.

Stanbury et Vertinsky (1986) concluent :

> Il est clair que la composition des nouvelles mises en chantier en Ontario s'est transformée de façon spectaculaire depuis l'adoption de la réglementation des loyers en décembre 1975. Smith et Tomlinson (1981, p. 98) indiquent qu'au cours des six années précédant la réglementation, les mises en chantier de logements locatifs privés, non subventionnés, représentaient 72,2 p. 100 de toutes les mises en chantier de logements locatifs. De 1975 à 1980, cette proportion a chuté à 37,8 p. 100. Le ministère des Affaires municipales et du Logement (MAML) (1983, p. i) dit qu'entre 1976 et 1981, «les subventions directes sont entrées en jeu dans 75 p. 100 des 80 000 nouveaux logements [locatifs] construits».

Il est incontestable que le total des mises en chantier en Ontario a été beaucoup plus faible en 1975 et au cours des années suivantes, mais il est également vrai que les mises en chantier ont diminué considérablement en 1974 (22 260), un chiffre bien inférieur à la moyenne de 40 717, entre 1969 et 1983. En d'autres termes, le déclin s'est amorcé en 1974, un an avant que ne commencent, au printemps de 1975, les pressions soutenues en faveur d'une réglementation. . .En fait, au début des années 1970, il y a eu surabondance de nouveaux logements locatifs.

Ce qui est moins clair, c'est à quel degré l'adoption de la réglementation a provoqué le déclin des mises en chantier de logements locatifs en Ontario. Les facteurs suivants – même sans la réglementation – auraient diminué la demande ou les mesures d'encouragement pour que soient bâtis annuellement autant de logements locatifs entre 1976 et 1984 qu'entre 1969 et 1974.

- le nombre de nouvelles formations de ménages est passé de 81 400 par année entre 1971 et 1976 à 58 400 entre 1981 et 1986;
- les taux d'intérêts réels étaient en moyenne de 2,8 p. 100 entre 1971 et 1979 et ont atteint 6,1 p. 100 entre 1980 et 1983;
- le taux de chômage annuel moyen en Ontario est passé de 5,1 p. 100 (1971-1975) à 6,7 p. 100 (1976-1979) et à 8,4 p. 100 (1980-1983);
- le revenu net par personne en Ontario s'est accru en moyenne de 4,9 p. 100 par année entre 1971 et 1975. Ensuite, il est tombé à un taux de 2,1 p. 100 (1976-1979) et de 1,0 p. 100 (1980-1983); et
- la suppression de certains avantages fiscaux et la mise en application de mesures visant à protéger la sécurité du mode d'occupation des locataires.

TABLEAU 4 : Mises en chantier en Ontario par catégories, 1969-1984

Année	Total des mises en chantier app./mais. en rangée	Total des mises en chantier log. locatifs et log. en coprop.	Total des mises en chantier logements en copropriété	Total des mises en chantier log. locatifs	Mises en chantier non subventionnées		Mises en chantier subventionnées	
					coprop.	*locatif*	*coprop.*	*locatif*
1984	14 445	13 637	3 524	10 113	3 210	3 291	314	6 822
1983	19 972	19 617	2 493	17 124	2 325	4 777	168	12 347
1982	18 581	18 312	899	17 410	808	5 772	91	11 638
1981	20 188	18 904	3 174	15 730	2 285	7 779	889	7 935
1980	16 806	15 338	3 260	12 078	1 711	8 216	1 549	3 862
1979	20 727	19 266	7 328	11 938	1 560	7 711	5 768	4 227
1978	35 154	32 886	11 781	21 105	1 819	6 935	9 962	14 170
1977	48 867	37 422	22 020	15 402	3 522	5 382	18 498	10 020
1976	43 928	39 449	26 992	12 457	6 022	3 691	20 970	8 766
1975	37 756	34 703	24 309	10 394	9 247	3 775	15 062	6 619
1974	45 559	43 180	20 920	22 260	9 777	15 094	11 143	7 166
1973	59 835	56 841	19 794	37 047	9 920	11 114	25 933	9 874
1972	56 764	54 561	8 427	46 134	4 389	39 097	4 038	7 037
1971	51 497	49 597	7 652	41 945	3 586	31 873	4 066	10 072
1970	50 474	48 442	9 881	38 561	3 055	23 982	6 726	14 579
1969	45 962	44 483	3 586	39 897	1 578	27 543	2 008	12 345

SOURCES : Stanbury et Vertinsky (1986, p. 6-72). Les données pour 1969-1979 sont de Smith et Tomlinson (1981); et proviennent de la SCHL, *Rapports sur le marché résidentiel* et *Statistiques sur le logement au Canada* des années 1980-1984 par le personnel de la Commission d'enquête.

> . . .Bien que l'influence de la réglementation des loyers sur l'offre de nouveaux logements locatifs soit discutable, il est clair que l'offre totale de logements locatifs n'a pas suivi l'augmentation de la demande. (p. 6-82 à 6-83)[24] (traduction libre)

Cet argument est mis en lumière par l'intervention, auprès de la Commission d'enquête, du Service de logement de la région de Peel qui dit :

> Dans le passé, certains ont fait valoir que la révision des loyers n'influencerait pas l'offre de nouveaux logements locatifs, car elle ne s'appliquait qu'à des immeubles construits avant 1975. Des promoteurs et des entrepreneurs ont soutenu qu'ils n'avaient pas poursuivi certains projets de crainte que la réglementation ne soit étendue aux immeubles d'après 1975. De fait, entre 1976 et 1985, il s'est construit près de 21 000 logements dans la région de Peel. Cependant, presque tous bénéficiaient des programmes gouvernementaux à des niveaux supérieurs. Une étude intitulée *Rental Housing Programs and Their Impact in Peel Region* a montré que des 15 892 logements locatifs construits entre 1976 et 1982, seulement 203 ont été construits sans une forme quelconque de programme de subvention. Depuis 1982, les 5 000 logements construits l'ont tous été avec le concours des programmes offerts. . .
>
> Bien qu'on ne puisse jeter tout le blâme de cette situation sur la réglementation, il faut la considérer comme le facteur ayant le plus contribué à la pénurie de mises en chantier de logements locatifs privés. (Pièce n° 135, p. 13, 14) (traduction libre)

En 1985, le Conseil de planification sociale de la région métropolitaine de Toronto (CPSRMT) a présenté un document intitulé *Rent Review in Ontario and Factors Affecting the Supply of Rental Housing*. Ses auteurs croient que les taux d'intérêt élevés sont la principale cause de la diminution de nouveaux logements locatifs. Selon eux, les effets des taux d'intérêt élevés sont une cause principale d'incertitude dans l'industrie du logement locatif (p. 21). Le CPSRMT déclare :

> En plus de réduire les taux de rendement de l'industrie du logement locatif, les taux d'intérêt élevés augmentent aussi l'attrait des investissements financiers à faible risque. (p. 20) (traduction libre)

24. La portée de chaque facteur est traitée plus en détail dans Stanbury et Vertinsky (1986, p. 6-68 à 6-82) et dans l'audition de Stanbury par Girard (transcription 98-2, p. 49-76).

Une étude, *Rent Regulation and Rental Market Problems*, préparée par Clayton Research Associates Ltd. (1984) affirme :

> Presque tous les nouveaux logements locatifs construits dans la province depuis le milieu des années 1970 ont fait l'objet de subventions par le biais de divers programmes fédéraux et provinciaux d'aide au logement. (p. 16) (traduction libre)

Les auteurs expliquent ensuite pourquoi les investissements dans de nouveaux logements locatifs sont devenus moins attrayants que les autres investissements. Voici la première raison :

> Dans la plupart des marchés de l'Ontario, les loyers rentables, c'est à dire ceux que les locateurs doivent exiger afin de couvrir leurs coûts et obtenir un rendement à long terme raisonnable de leurs capitaux propres investis dans de nouveaux logements, sont bien au-dessus des loyers exigés pour des logements semblables faisant partie du parc de logements existants, y compris les logements non réglementés. Ce phénomène est le résultat d'augmentations des frais de financement, des coûts de construction et des contraintes exercées sur l'ensemble des loyers du marché par la réglementation des loyers et par les subventions versées par le passé pour des ensembles locatifs privés. (p. 16)[25]

Une autre étude menée par Clayton Associates Ltd. (1984b) dit :

> La réglementation des loyers... est une entrave majeure à la construction de nouveaux logements car elle maintient les loyers du marché en dessous du niveau essentiel à la viabilité de la construction de nouveaux logements. (p. 1) (traduction libre)

En se basant sur les évaluations d'observateurs informés, Slack (1986) estime que l'insuffisance de mises en chantier de nouveaux logements locatifs a été de 8 000 à 10 000 logements en 1984. Cette dernière évaluation incorpore la nouvelle demande non satisfaite, d'après les tendances démographiques, et le remplacement des logements démolis et convertis. Aucun autre calcul n'a été effectué pour d'autres années, mais la diminution totale pour toute la période d'application de la réglementation des loyers doit être beaucoup plus importante que l'insuffisance de 1984.

25. L'étude de Clayton Research Associates Ltd. (1984b) [pour l'Association canadienne du logement et du développement urbain] réitère cette opinion, p. 7.

1.4.4 Démolitions et conversions

Le comportement des locateurs existants et des nouveaux investisseurs éventuels est influencé par le système de réglementation de l'Ontario. Stanbury et Vertinsky (1986) commencent leur discussion sur les pertes dans le parc résidentiel locatif en faisant remarquer que :

> L'on soutient fréquemment que la réglementation des loyers crée des conditions qui encouragent les locateurs à essayer de soustraire leurs immeubles à la réglementation. Il existe plusieurs façons d'y parvenir :
> • Par la conversion en vue d'activités autres que la location, y compris :
> – logements non locatifs (logements en copropriété, coopératives, ou même l'utilisation par les membres d'une famille, dans le cas d'immeubles plus petits, processus appelé déconversion);
> – conversion à des fins non résidentielles (par exemple, bureaux).
> – par la démolition suivie de la construction d'une nouvelle structure ne comportant pas de logements locatifs.
> • Par des rénovations majeures de façon à ce que les logements (dont le nombre pourra être réduit) fassent désormais partie d'une catégorie de logements non assujettis à la réglementation (par exemple, les logements «de luxe» [dont le loyer est supérieur à 750 $].[26]
> • Par la reconversion.
> Il est difficile d'obtenir des données sur les pertes du parc locatif ontarien qui sont attribuables à la réglementation des loyers. (p. 6-32, 6-33) (traduction libre)

Les conversions, démolitions et rénovations sont des processus normaux du marché de l'immobilier. À mesure que les immeubles prennent de l'âge, il faut périodiquement effectuer d'importants travaux pour les conserver, travaux qui exigent de nouveaux investissements. Lorsqu'il consent à de tels investissements, le propriétaire cherche normalement à modifier l'utilisation de son immeuble. Par exemple, il transforme ses logements locatifs en logements en copropriété, si cette nouvelle utilisation présente plus d'attraits au point de vue financier. Dans la mesure où tout facteur, y compris la réglementation des loyers, rend l'utilisation actuelle d'un immeuble moins attrayante, son propriétaire est plus porté à essayer de l'affecter à d'autres fins. De plus, la décision de convertir ou de démolir un immeuble est accélérée par la réglementation des loyers, car les avantages d'une telle action augmentent en fonction de la réduction de profits que cause la réglementation des loyers.

26. En vertu de la Loi de 1986, cette exemption n'existe plus.

Un témoin,[27] qui a présenté des faits reliés aux conditions prévalant sur le marché du logement locatif dans les immeubles de quelques étages, a dit que quatre facteurs étaient à la base des pressions du marché sur le nombre de logements situés dans des petits immeubles. On perçoit l'âge de l'immeuble comme le facteur sous-jacent central; les autres facteurs sont les mesures coercitives sur le revenu, c'est-à-dire l'impact de la réglementation des loyers; l'emplacement des immeubles plus âgés et soumis à des pressions de réaménagement; et le fait que bien des immeubles de quelques étages sont faciles à démolir et sont bâtis sur des terrains de dimensions permettant d'en rentabiliser le réaménagement.

Le sondage a porté sur les villes de Toronto, Ottawa et Hamilton et a permis de recueillir ce qu'on a désigné comme des données précieuses, plutôt que comme des prédictions pour l'avenir :

> Le sondage sur les locateurs d'immeubles de quelques étages qui a été effectué dans le cadre de cette étude révèle qu'un nombre important d'entre eux ont l'intention de recourir à des solutions qui auront pour effet d'augmenter considérablement les loyers de leur immeuble ou encore d'en changer l'usage par sa démolition ou sa conversion. En supposant que la majorité de ces projets se réalisent, on a déterminé que 14 p. 100 des logements situés dans des immeubles de quelques étages pourraient disparaître au cours des dix prochaines années. Voilà qui devrait avoir des répercussions sur toutes les sortes d'immeubles locatifs de quelques étages, y compris les habitations multiples et les immeubles de quelques étages sans ascenseur.
>
> . . .Quand les pertes anticipées à cause de la détérioration physique des immeubles locatifs de quelques étages s'ajoutent à ce nombre, on voit que 30 p. 100 des immeubles de quelques étages pourraient être touchés par des changements importants au cours des dix prochaines années. (Peter Barnard Associates, 1985, p. 2.10, 2.11).(traduction libre)

L'étude conclut que si les problèmes examinés sont probablement plus répandus dans les grandes villes, d'autres villes ontariennes de moindre importance connaissent tout de même ces tendances, quoique à un degré moindre.

En ce qui concerne les pertes du nombre de logements causées par la conversion de logements locatifs en logements achetés, le ministère des Affaires

27. Le témoin, M. Roland, a effectué un sondage sur le nombre de logements locatifs dans les immeubles de quelques étages en Ontario en 1985, lorsqu'il travaillait pour Peter Barnard Associates. Cette société, engagée par le ministère des Affaires municipales et du Logement, devait s'acquitter du projet intitulé *Under Pressure: Prospects for Ontario's Low-Rise Rental Stock*. Voir transcription 130-2, 18 décembre 1985.

municipales et du Logement rapporte que 7 859 logements ont été convertis en Ontario entre 1975 et 1982. Des chiffres annuels figurent au tableau 5 pour l'Ontario et la région métropolitaine de Toronto.

TABLEAU 5 : Conversions en logements en copropriété (logements locatifs existants convertis en logements en copropriété)

Année	*Ontario*	*Toronto métropolitain*
1975	586	204
1976	2 190	1 292
1977	2 151	1 059
1978	784	396
1979	915	71
1980	673	138
1981	324	4
1982	236	42
Total	7 859	3 206

SOURCE : Ministère des Affaires municipales et du Logement et diverses municipalités, *Rapport du personnel à la Commission d'enquête sur les loyers d'habitation*, Ministère des Affaires municipales et du Logement, février 1983.

La SCHL a recueilli des données plus récentes sur les démolitions, les rénovations et les conversions des immeubles de six logements ou plus de la région métropolitaine de Toronto. En se fiant à des renseignements partiels[28], ces données révèlent qu'il y a eu au moins :

1 179 logements démolis
(de janvier 1978 à avril 1985),

2 921 logements rénovés, d'où les locataires ont dû partir
(de janvier 1978 à avril 1985),

2 075 logements transformés en logements en copropriété divise
(de janvier 1978 à avril 1985),

28. Les données sont rapportées par la SCHL, succursale de Toronto, *Rapport sur le marché local du logement*, juillet 1985, révisé en décembre 1985. Ces données contiennent quelques lacunes sérieuses. Les périodes de temps touchées diffèrent entre Toronto et les autres municipalités. On n'a pas de données pour certaines catégories de pertes de logements locatifs pour North York, Etobicoke, Scarborough et East York. La plupart des données rapportées se fondent sur des renseignements partiels; il se pourrait donc que les pertes réelles soient plus élevées, mais leur chiffre est inconnu.

1 608 logements transformés en logements en copropriété indivise (de janvier 1980 à avril 1985), et

2 623 logements transformés en meublés (de janvier 1980 à avril 1985).

1.4.5 Taux d'inoccupation faibles

La conséquence malheureuse de la réglementation des loyers en Ontario qui a le plus affecté les locataires est la faiblesse du taux d'inoccupation.[29] Le taux d'inoccupation est la différence entre le nombre de logements du marché qui sont disponibles et le nombre de logements qui sont effectivement occupés. Il est évident que si la demande de logements locatifs est stable, le rendement réduit des investissements fait baisser le taux d'inoccupation parce que, comme nous en avons discuté dans les sections précédentes, moins de nouveaux logements sont offerts et le taux de disparition des vieux logements croît rapidement. Comme la demande n'est pas stable, l'effet de la réglementation des loyers sur les taux d'inoccupation dépend également de son impact sur la demande dans le marché des logements locatifs.

Il n'existe pas de preuve empirique démontrant que la réglementation des loyers en Ontario ait eu un impact quantifiable sur la demande. Cependant, l'opinion générale fondée sur des arguments théoriques soutient que la demande augmenterait. Des niveaux de loyer plus bas permettraient à un plus grand nombre de gens de former un ménage indépendant et les inciteraient à désirer un logement à part, s'ils pouvaient en trouver. De plus, certains jeunes couples pourraient retarder l'achat d'une maison s'ils se trouvaient un logement peu coûteux, et plusieurs couples dont les enfants ont quitté la maison pourraient être tentés de vendre leur maison et de déménager dans un logement offrant un loyer réglementé à bon prix. Par contre, certains ménages-locataires pourraient plus rapidement faire des économies en vue du versement initial sur une propriété, grâce au loyer moins élevé de leur logement réglementé.[30] Néanmoins, on peut certainement conclure que la réglementation des loyers a tendance à augmenter la demande de logements locatifs.[31] Cela aggravera le problème des faibles taux d'inoccupation.

29. Voir l'annexe F pour une discussion détaillée de l'évaluation des taux d'inoccupation en Ontario et des données afférentes.

30. Voir l'étude de R. Blatt (1982, p. 38). Voir aussi les témoignages de P. Goring, transcription 118-2, p. 48,49, de J. Bassel, témoignage 97-2, p. 131- 133; et de L. Smith, transcription 36, p. 75,76.

31. Depuis 1975, des facteurs comme les tendances démographiques et le ralentissement de la croissance économique ont tempéré la croissance de la demande en logements locatifs. Sans eux, le déséquilibre entre l'offre et la demande serait sans doute encore plus prononcé.

Pour les raisons précitées, on ne devrait pas s'étonner que le trait le plus marquant de ces dix années de réglementation des loyers ait été le déclin du taux d'inoccupation dans la plupart des marchés de l'habitation locative en Ontario.

Les seules données officielles sur les taux d'inoccupation proviennent des sondages auxquels se livre la SCHL deux fois l'an. Bien que du point de vue technique, ces sondages prêtent le flanc à la critique, comme on en discute à l'annexe F, ils constituent tout de même les meilleurs indicateurs pour évaluer la situation précaire des marchés de l'habitation. Les sondages se limitent aux 10 RMR de la province, mais couvrent 37 p. 100 de la population urbaine et 34 p. 100 du parc de logements locatifs.[32]

Les données du tableau 6 sur les logements locatifs inoccupés de 1971 à 1984 démontrent qu'il est nécessaire de considérer séparément chaque région plutôt que d'utiliser les taux d'inoccupation moyens pour toute la province. Ce tableau révèle qu'à l'exception de Hamilton et Kitchener, les taux d'inoccupation de 1977 étaient tombés en dessous de 2 p. 100 dans le reste de la province et que, par la suite, sauf en 1979 et 1980, ils ont accusé, de façon générale, une baisse continue jusqu'aux niveaux actuels qui sont uniformément inférieurs à 1 p. 100. Les taux d'inoccupation actuels sont extraordinairement faibles, du point de vue historique et, par rapport à ceux d'autres juridictions à l'heure actuelle. Comme l'établit l'annexe F, bien que plusieurs facteurs autres que la réglementation des loyers aient ralenti la croissance de l'offre et de la demande de logements locatifs, le système ontarien de réglementation des loyers est responsable de la crise de disponibilité des logements locatifs.

Ce manque chronique de logements locatifs que reflètent les faibles taux d'inoccupation persistants ne cause aucun problème immédiat aux ménages qui sont déjà logés à leur satisfaction. Les conséquences nuisibles se font sentir lorsqu'un ménage veut ou doit déménager, et que ce déménagement doit être remis à cause de difficultés que le ménage doit affronter pour se trouver un logement dans un autre endroit. Par exemple, certains locataires hésiteront peut-être à accepter un nouvel emploi si ce changement exige un déménagement, et qu'il leur est difficile ou impossible de trouver un logement dans ce nouvel endroit. Quand les ménages-locataires doivent déménager et qu'ils se cherchent un nouveau logement, ils font face à des frais beaucoup plus élevés dans un marché restreint que dans un marché où le nombre de logements est suffisant. De plus, ils ont un choix très limité quant à l'endroit où ils peuvent se loger et le genre de logement qui leur est offert.

32. Provient de Pringle (1986, tableaux 1.13, 2.6 et 2.7) et MAML (1983, tableau 5). La représentation des sondages varie selon les RMR, de 28 p. 100 à Thunder Bay à 59 p. 100 à Toronto, mais se situe en moyenne à 45 p. 100 pour les 10 RMR. Les 10 RMR renferment 74 p. 100 de tous les logements locatifs et 82 p. 100 de la population urbaine de locataires. Les sondages sur l'inoccupation couvrent 0,45 x 74 p. 100 = 33,5 p. 100 du parc locatif et 0,45 x 82 p. 100 = 37 p. 100 de la population urbaine locative.

TABLEAU 6 : Taux d'inoccupation[1] dans les RMR de l'Ontario, 1965-1985 (pourcentage)

Région	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Hamilton	1,4	1,5	1,4	1,9	1,3	2,2	2,2	2,2	2,3	1,9	2,4	3,1	4,3	3,9	2,5	1,5	0,9	0,6	1,0	0,7	0,4
Kitchener	–	–	–	–	–	5,4	6,3	3,3	4,5	5,1	2,7	3,0	2,9	2,7	2,3	1,7	1,2	1,0	1,6	0,7	0,4
London	–	–	–	–	4,0	4,9	4,4	6,0	6,5	4,4	2,8	2,3	1,9	2,2	4,3	5,0	2,9	2,8	3,1	1,7	0,7
Oshawa	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	1,6	1,7	3,1	2,7	0,6	0,4	1,4	0,9	0,1
Ottawa	–	7,7	2,2	1,5	1,5	1,9	1,8	2,0	2,1	3,4	2,3	2,1	1,7	1,5	3,0	3,9	1,4	0,3	0,3	0,3	0,9
St. Catharines Niagara																					
Sudbury	–	–	–	–	–	0,3	0,3	5,2	10,5	6,9	2,1	1,2	1,2	5,4	8,5	2,7	1,3	1,1	1,2	0,9	0,8
Thunder Bay	–	–	–	–	–	–	–	0,8	1,4	1,3	0,6	0,3	0,3	1,3	1,6	1,3	1,6	1,1	0,9	0,9	0,5
Toronto	1,6	1,0	1,2	1,5	2,5	2,8	3,3	2,9	1,8	1,1	1,5	1,3	1,1	0,9	1,2	0,8	0,4	0,6	1,1	0,7	0,5
Windsor	–	–	1,1	1,6	0,6	1,4	2,0	2,0	2,5	2,1	3,4	2,5	1,3	1,0	1,4	4,9	7,7	5,2	2,4	0,9	0,7

NOTA : 1. Comprend les immeubles d'initiative privée de six logements ou plus. Ne comprend pas les immeubles achevés dans les six mois qui ont précédé le sondage. Les données de 1965 à 1968 portent sur le mois de juin. Ensuite, les évaluations correspondent à la moyenne des deux sondages annuels.

SOURCE : SCHL, bureau de Toronto, *Relevé des appartements locatifs vacants*, diverses années.

On s'est efforcé de traduire ces coûts en dollars ou, de façon plus appropriée, d'évaluer le coût des désavantages et des fardeaux que les locataires titulaires et les locataires éventuels doivent supporter, mais les résultats ne sont pas particulièrement probants. Cependant, on ne doute aucunement qu'il existe des coûts appréciables bien que non quantifiables.

Ces conséquences nuisibles peuvent se faire sentir si un ménage désire déménager à l'intérieur de la province dans un autre logement ou, s'il décide de passer d'une maison dont il est propriétaire, à un logement locatif; ou encore, si un ménage d'une autre province souhaite déménager en Ontario; ou si un particulier ou une famille résout d'établir un ménage à part en quittant le logement partagé avec des parents ou des colocataires. Tout compte fait, beaucoup se frottent à la dure réalité des faibles taux d'inoccupation lorsque cette situation persiste pendant une période de temps considérable.

1.4.6 Pot-de-vin

Dans un marché non réglementé, les locateurs peuvent demander plus cher pour leur logement lorsque le taux d'inoccupation est faible. Les rares logements vont à ceux qui sont prêts à payer plus cher. En Ontario, les taux d'inoccupation sont faibles et les loyers sont réglementés, ce qui fait que les locateurs ne peuvent exiger des hausses substantielles pour les logements qui se libèrent, même s'il y a des files de gens qui sont prêts à payer plus cher et qui peuvent se le permettre. Par conséquent, on se sert d'autres moyens pour attribuer les logements. Les locateurs peuvent choisir les locataires qui risquent de causer le moins d'ennuis à la direction. Il arrive fréquemment, cependant, que les locataires jouent un rôle important dans l'attribution de leur logement à de nouveaux locataires puisque les dispositions de la Loi sur la location immobilière de l'Ontario protègent le mode d'occupation.

Les locataires qui quittent un logement bien situé ou dont le prix est raisonnable peuvent le «passer» à des amis ou à d'autres membres de leur famille. Dans certains cas, les locataires qui s'en vont se font donner un pot-de-vin par les nouveaux locataires, ce qui a pour effet de contourner le système de réglementation et d'attribuer le logement au plus offrant. Ces pot-de-vin prennent plusieurs formes : le nouveau locataire est obligé d'acheter la moquette ou les rideaux au prix fort, ou encore il lui faut effectuer un versement comptant pour obtenir le logement. Ces pot-de-vin trouvent leur cause directe dans la réglementation et remplacent les augmentations de loyer qui s'appliqueraient dans un marché non réglementé.
En effet, les différences principales entre un logement loué dans un marché non réglementé et un logement échangé contre le versement d'un pot-de-vin en Ontario, sont : 1. la surcharge est versée sous forme globale plutôt que sous forme de loyer plus élevé; 2. le locataire qui verse un pot-de-vin peut récupérer ce débours en exigeant un pot-de-vin du locataire qui lui succédera; et 3. le locataire partant, plutôt que le locateur, empoche le montant versé par le nouveau locataire.

La pratique des pot-de-vin est difficile à prouver. Mascall, dans son étude de 1985 effectuée pour le compte de la Commission d'enquête, a essayé de déterminer à quel point la pratique était répandue à Toronto en août 1985. Il a pu établir que les pot-de-vin étaient surtout fréquents dans le cas des appartements du centre de Toronto. Dans les banlieues, cette pratique n'avait pas été rapportée. La situation pourrait bien changer, en raison de la faiblesse continue des taux d'inoccupation dans toutes les parties de la province.

Cependant, lorsque le taux d'inoccupation diminue suffisamment pour créer une véritable pénurie de logements dans un endroit particulier ou dans une catégorie de logements d'un certain type, il est pratiquement inévitable de voir apparaître certaines variantes de pot-de-vin.[33]

1.4.7 Loyers plus élevés pour les logements non réglementés

En vertu de la Loi de 1975 et de la Loi de 1979, certaines parties du marché du logement locatif ontarien n'étaient pas assujetties à la réglementation des loyers.[34] Dans ces cas-là, les locateurs pouvaient hausser les loyers en fonction des faibles taux d'inoccupation plutôt que d'avoir recours aux autres moyens d'attribuer les rares logements mentionnés plus haut.

Les théories économiques démontrent que si les locateurs d'immeubles neufs peuvent exiger des loyers supérieurs au niveau du marché, ils réaliseront des profits excessifs. La possibilité de réaliser des profits excessifs devrait attirer des investissements supplémentaires qui, avec le temps, élimineront la pénurie de l'offre et augmenteront le taux d'inoccupation. Cependant, en Ontario, l'avenir du système de réglementation est incertain. À la suite de ce risque politique, les nouveaux investissements ont été limités. Presque tous les nouveaux investissements ont été

33. La Loi de 1986, dans une disposition énoncée en termes généraux sous la note marginale des «sommes supplémentaires», défend aux locateurs et aux locataires de toucher ou de tenter de toucher des pot-de-vin de quelque façon que ce soit et prévoit des amendes en cas de contravention. En vertu de la loi, les pot-de-vin font partie des augmentations de loyer non permises, et constituent des pratiques illégales punissables d'une amende en cas de condamnation. Que les pot-de-vin soient éliminés ou qu'ils continuent à avoir cours «en dessous de la table» dépendra davantage de la perception qu'on aura de la réglementation modérée ou restrictive que de l'application de sanctions pénales.

34. Les chapitres 1 et 14 et les sections 4.8 à 4.10 du chapitre IV du volume I traitent de ces exemptions. Depuis la publication du volume I du rapport, les exemptions ont été éliminées. L'exemption de 750 $ a été abrogée le 15 novembre 1984. En vertu de la Loi de 1986, la réglementation a maintenant été modifiée de manière à englober les immeubles construits depuis le 1er janvier 1976. Malgré l'élimination des exemptions, les loyers des logements qui étaient non réglementés vont continuer à être plus élevés que ceux des logements semblables qui ont toujours été réglementés. Cela est dû au fait que les loyers de 1987 des logements qui n'étaient pas assujettis auparavant sont plus élevés et que les immeubles d'après 1975 incorporent des provisions de coûts répartis plus étendues, sous forme de montant compensatoire pour les pertes économiques.

concentrés dans les logements subventionnés ou dans des logements en copropriété qui, même s'ils sont d'abord loués, peuvent être retirés du marché locatif et vendus assez facilement. C'est ce qui se produirait si les règles du système de réglementation étaient changées de façon à menacer la rentabilité de ces immeubles, lorsqu'ils sont exploités comme immeubles locatifs. Cette incertitude a eu pour conséquences de maintenir les loyers des immeubles neufs à un niveau plus élevé et d'empêcher l'apport de capitaux nécessaires à la réduction de la pénurie de l'offre et à l'augmentation des taux d'inoccupation.

Slack (1986) passe en revue plusieurs études qui ont tenté d'évaluer à quel degré les loyers des logements non réglementés ont été augmentés en raison de la réglementation des loyers en Ontario. Elle conclut que :

> . . .la perte pour les locataires des logements non réglementés est d'entre 9 et 10 p. 100 de leur loyer brut. (p. 20) (traduction libre)

C'est donc dire qu'en 1984, les loyers des logements non réglementés semblent avoir été plus élevés de 9 à 10 p. 100 en moyenne qu'ils ne l'auraient été sans réglementation des loyers.

1.4.8 Détérioration du parc immobilier résidentiel

Stanbury et Vertinsky (1986, p. 3-20 à 3-28, 6-41 à 6-42) soutiennent que la réglementation des loyers mène à une diminution des dépenses consacrées par les locateurs aux réparations et à l'entretien des propriétés réglementées ainsi qu'au maintien de leurs caractéristiques de construction.[35] On a allégué qu'à cause de la réglementation des loyers, les locateurs n'ont pas les fonds nécessaires pour effectuer les réparations qu'ils voudraient faire. Quand les loyers sont maintenus à des niveaux plus bas, sans que des mécanismes limitent les frais d'exploitation, les locateurs disposent d'une marge brute d'autofinancement plus réduite pour couvrir les coûts d'entretien et de conservation, que ce ne serait le cas en l'absence de réglementation. De plus, les institutions financières sont moins portées à prêter de l'argent à des locateurs dont les loyers sont réglementés, justement à cause de cette marge diminuée qui pourrait influencer leur aptitude à rembourser leur emprunt.[36]

La Commission d'enquête a entendu des témoignages de gestionnaires expérimentés de sociétés de location immobilière à grande échelle de Ottawa, London et Toronto qui ont parlé de l'entretien des immeubles. Les gestionnaires de

35. Le présent rapport utilise la distinction que font Klein et Sears (1983) entre l'entretien et la conservation. Voir l'annexe G pour une explication de la différence.

36. Voir le rapport du Environics Research Group (1984). Sections particulièrement pertinentes : 3.3.2.4, de 3.3.3.1 à 3.3.3.6.

biens immeubles, dont certains étaient aussi propriétaires, s'accordaient pour dire qu'à cause des revenus réduits par la réglementation des loyers, il n'était pas possible de maintenir les lieux dont ils ont étaient responsables selon les normes qui avaient cours auparavant. Aucun d'entre eux n'a tenté de chiffrer le degré de détérioration, mais tous ont affirmé avec force qu'une détérioration avait bel et bien eu lieu et que la situation ne pouvait qu'empirer. Les témoins ont attiré l'attention de la Commission sur les faibles taux d'inoccupation dans les immeubles réglementés et l'effet que ceux-ci pouvaient avoir sur les locataires qui étaient prêts à accepter des normes de qualité inférieures.

Les données qui servent à démontrer empiriquement si oui ou non la marge brute d'autofinancement suffit à maintenir les normes de conservation et d'entretien habituels ne sont pas connues. Cependant, il est clair que pour un grand nombre de locateurs, les profits qu'ils peuvent escompter de leurs immeubles ont été limités au point qu'ils hésitent à investir des fonds supplémentaires pour entretenir et conserver leurs immeubles. Cette affirmation est particulièrement vraie dans le cas des locateurs qui n'ont pas présenté de demande de révision des loyers de leur immeuble, demande qui leur permettrait de défrayer les coûts qui dépassent le taux statutaire.

Il semble aussi que même si les locateurs ont la possibilité de demander une révision des loyers afin de réaliser le taux d'augmentation nécessaire,beaucoup choisissent de n'en rien faire à cause des coûts, des retards et des autres ennuis que cette entreprise comporte. De plus, les locateurs disent que s'ils présentent une demande de révision des loyers, ils ne sont pas certains d'obtenir une augmentation des loyers qui couvrira toutes leurs dépenses, et ceci est particulièrement vrai dans le cas d'importants projets de conservation.

Cette opinion a été exprimée dans la présentation du Service du logement de la région de Peel (1985) :

> Certains prétendent que la révision des loyers n'influence pas l'entretien des immeubles. Le locateur privé peut présenter une demande d'augmentation des loyers supérieure au taux statutaire si les frais d'entretien la justifient. Malheureusement, tout n'est pas si simple. Une demande de révision des loyers est une procédure longue qui requiert beaucoup de temps, d'argent et d'aide professionnelle. En fin de compte, rien ne garantit que l'augmentation demandée sera accordée. Si un locateur privé perd sa cause, il devra vraisemblablement réduire l'entretien afin de compenser ses pertes de revenus. En tout cas, il est beaucoup plus facile de réduire les coûts d'entretien que de s'engager dans le processus de la révision. (p. 19) (traduction libre)

À part les effets possibles de la réglementation des loyers sur la disponibilité de fonds pour l'entretien et la conservation, la motivation de telles dépenses a été

considérablement modifiée par la réglementation. À cause de la demande excessive, qui se traduit par un taux d'inoccupation extrêmement bas dans le marché réglementé, les locateurs peuvent négliger leurs immeubles et n'avoir aucune difficulté à louer leurs logements. Ils n'ont pas non plus à s'inquiéter outre mesure des bris d'ascenseurs et des défaillances du système de chauffage qui pourraient incommoder les locataires et leur donner envie de déménager. Pour nombre de locataires, la difficulté de trouver un autre logement à prix comparable les oblige à accepter des conditions qui seraient intolérables dans d'autres circonstances.

Les présentations faites devant la Commission d'enquête concernant la réduction des dépenses d'entretien et de conservation affirmaient, d'une part, que les locateurs qui voient diminuer la valeur marchande de leurs biens immobiliers sur le marché retirent leurs capitaux propres en réduisant au maximum leurs dépenses afin d'augmenter le rendement[37] et, d'autre part, qu'un locateur qui présente une demande de révision des loyers obtient une augmentation fondée en partie sur l'augmentation des frais d'exploitation et la valeur des dépenses en capital. Pour obtenir une grosse augmentation de loyer, le locateur aurait tout intérêt à consacrer de l'argent à l'entretien et à la conservation afin de maximiser l'augmentation de loyer à justifier. Cette motivation a tendance à encourager l'entretien et la conservation.[38]

Toutefois, cette motivation n'existe que pour les locateurs qui choisissent de présenter une demande de révision des loyers, et seulement pendant les années où elle touchera l'augmentation de loyer accordée. En pratique, le montant des augmentations des coûts à passer aux locataires peut être haussé en réduisant les dépenses d'entretien et de conservation au cours des années précédant la demande de révision des loyers, et en les accumulant dans l'année projetée.[39]

L'annexe G passe en revue un certain nombre d'études traitant de l'entretien et de la conservation du parc de logements locatifs de l'Ontario. Même si ces études n'ont pas clairement démontré qu'il y a eu déclin des normes de qualité, il faut souligner qu'elles comportent de graves lacunes méthodologiques. Aucune d'entre elles n'a pu mesurer de façon constante et objective le niveau d'entretien du parc immobilier, qui permettrait de comparer les taux de détérioration des immeubles à mesure qu'ils prennent de l'âge, avec et sans réglementation. De plus, plusieurs experts se disent préoccupés par le fait qu'une réduction des dépenses d'entretien ne

37. Voir les témoignages de J. Lang, transcription 39, p. 146, et de L. Smith, transcription 36, p. 33,34. Voir aussi Slack et Amborski (1984, p. 11,12) et Stanbury et Vertinsky (1986, 3-27).

38. En vertu de la Loi de 1979, l'avantage qui revenait à un locateur qui effectuait une dépense en capital reposait sur le maintien indéfini, dans le loyer autorisé, d'un élément dérivé de la dépense après que le montant réel de la dépense ait été recouvré par des augmentations de loyer. Cette échappatoire, que l'on décrivait comme un coût qui n'est plus assumé, ne peut plus servir, en vertu de la Loi de 1986, paragraphe 76(2), lorsque les locataires prennent les mesures nécessaires.

39. On en discute dans le volume I, sections 9.3, 11.1.1 et 11.1.2.

fait pas sentir ses effets immédiatement; le contrecoup est plutôt cumulatif sur le plan de la gravité des problèmes imminents. Lorsque l'entretien est négligé à l'extrême, la détérioration devient de plus en plus visible et la note risque d'être plus élevée que si on avait assuré un entretien normal. De plus, lorsque l'évaluation des normes d'entretien était effectuée par les locataires, leurs attentes étaient plutôt restreintes, du fait même d'être assujettis à la réglementation des loyers. Leurs faibles exigences reflétaient leurs réponses aux questionnaires. Bien qu'il s'agisse sans doute d'une situation chronique sur le marché du logement locatif réglementé, le manque d'entretien n'est pas vu comme un problème crucial par les locataires, qui sont même prêts à l'accepter en échange d'une réduction de loyer.

Malgré les preuves recueillies par les études, la Commission d'enquête soutient que la conséquence logique des marges brutes d'autofinancement réduites conjuguée aux témoignages des gestionnaires chevronnés d'immeubles, indique qu'il existe un problème de détérioration de l'entretien, problème qui n'est pas urgent en ce moment, mais qui risque de le devenir avec le temps.

1.5 Coûts directs de la réglementation

Outre l'effet de la réglementation des loyers sur les prix et les conséquences de cet effet sur les prix dont nous avons discuté dans les sections précédentes, il convient d'examiner les coûts directs de la réglementation des loyers. Aux fins de cette discussion, nous avons divisé les coûts directs en trois catégories. La première est celle des coûts absorbés par les locataires et les locateurs et qui se traduisent dans la documentation économique par les coûts des activités «des groupes de pression et de procédure».[40] Les deuxième et troisième catégories représentent les coûts absorbés par le gouvernement ou, plus précisément, par l'ensemble des contribuables. Il s'agit de frais administratifs du système de réglementation et du coût des pertes de recettes fiscales résultant du revenu de location réduit et des investissements plus faibles dans l'entretien des immeubles existants et la construction de nouveaux immeubles locatifs.

1.5.1 Coûts des activités des groupes de pression et de procédure

Les locateurs et les locataires encourent des frais associés aux activités destinées à déterminer les loyers. Ces activités comprennent les efforts des locateurs et des locataires qui, en tant que particuliers et en tant que groupes, cherchent à obtenir des changements favorables dans le système déjà en place. Les coûts des activités des groupes de pression et de procédure comprennent aussi les coûts qu'occasionne la

40. Les coûts des groupes de pression et de procédure, dans le jargon des économistes, désigne les coûts des efforts destinés à s'assurer une partie des «loyers», définis comme des droits non exclusifs à un revenu ou à une richesse, qui ont été créés directement ou indirectement par l'intervention gouvernementale. Ces «loyers» sont différents de ceux que paient les locataires.

conformité au système de réglementation existant et les audiences de révision des loyers.

Slack (1986) définit comme suit les coûts des activités des groupes de pression et de procédure. Elle déclare :

> Les coûts des groupes de pression sont ceux que l'on encourt lorsque l'on essaie d'obtenir des politiques législatives et administratives favorables ou de restreindre les politiques défavorables. Ces coûts, notons-le, peuvent également exister en l'absence de réglementation.[41] Les coûts de procédure (ou coûts de conformité) sont ceux que l'on encourt afin de s'assurer de l'application favorable (ou de s'assurer qu'il n'y a pas d'application défavorable) des lois et politiques existantes. Ces derniers coûts absorbés par les locateurs, les locataires et les contribuables ne se présentent que lorsqu'une réglementation est en place. (p. 17) (traduction libre)

Les coûts des groupes de pression et de procédure constituent des dépenses tangibles qui comportent fréquemment des frais et débours divers. Ils comprennent aussi le temps consacré par les particuliers à des activités telles que la préparation et la participation aux audiences. Les évaluations de ces coûts sont approximatives. Ils sont néanmoins manifestes et agaçants pour les locateurs comme pour les locataires.

Slack (1986) conclut son résumé des données sur le montant attribuable aux activités destinées à déterminer les loyers en ces termes :

> Pour *1981*, les coûts des groupes de pression représentant les locateurs ou les locataires sont évalués à deux millions de dollars. Bien qu'il s'agisse de coûts économiques, les données sont brutes. Mais comme il a mis en avant qu'ils auraient eu lieu même en l'absence de réglementation, il n'est pas facile de déterminer dans quelle proportion ces coûts peuvent être attribués à cette politique. (p. 17) (traduction libre)

1.5.2 Coûts administratifs

L'administration du programme représente un coût qui résulte directement de la réglementation des loyers et qui, jusqu'à maintenant, a été supporté entièrement à même les revenus généraux de la province. Le Rapport de la Commission de location

41. Voir Hartle (1984). Les coûts des groupes de pression sont ceux que l'on encourt lorsqu'il existe de l'incertitude à propos de changements; par conséquent, ils persistent tant que le système est instable.

résidentielle pour l'année fiscale se terminant le 31 mars 1986 nous informe que son coût d'administration s'est chiffré à 7,9 millions de dollars. La Commission d'enquête n'a aucun moyen de prévoir le coût du système de réglementation adopté par la Loi de 1986. Cependant, il est peu probable que les coûts de l'administration de la Loi, y compris les frais du corps administratif du ministère du Logement qui émettra les arrêtés initiaux, de la Commission d'audiences sur la révision des loyers, de la Commission des normes de location résidentielle et du corps administratif responsable du registre des loyers soient moindres que les coûts de la Commission de location résidentielle.

1.5.3 Pertes de recettes fiscales

Les pertes de recettes fiscales représentent un coût supplémentaire au trésor public puisqu'elles résultent directement des réductions de loyer causées par la réglementation des loyers. Slack (1986) résume les études antérieures traitant de ce phénomène et fournit des échelles de pertes fiscales pertinentes. Voir tableau 7. Slack décrit les recettes fiscales perdues comme des coûts de transfert, en ceci qu'ils représentent un transfert de services d'un groupe social à un autre. La description est juste si l'on considère les finances publiques comme un processus selon lequel on planifie les dépenses pour déterminer les impôts et effectuer des emprunts afin de couvrir ces dépenses. Les municipalités ne peuvent que taxer les propriétés et ce, de façon limitée. Les gouvernements fédéral et provincial peuvent toucher des impôts et emprunter afin de financer leurs dépenses. Dans tous les cas, un impôt qui n'est pas payé ou recueilli auprès d'une source doit être obtenu auprès d'une autre source.

TABLEAU 7 : Pertes de recettes fiscales en Ontario, 1984

	(en millions de dollars)	
	limite inférieure	limite supérieure
impôt sur le revenu[1]	51,9	101,9
taxes foncières[2]	70,0	80,0
impôt sur le gain en capital[3]	36,0	50,4
impôt provincial sur le capital[4]	2,3	3,8
	160,2	236,1

NOTA : 1. Impôts fédéral et provincial des sociétés et des particuliers, en notant les impôts réduits payés par les locateurs et les impôts augmentés payés par les locataires sur les économies d'impôts.
2. Tient compte de la diminution de l'assiette fiscale causée par le fait que certaines propriétés foncières n'ont pas été construites et par la réduction de la valeur sur le marché des propriétés foncières existantes.
3. Payable sur les profits réduits tirés de la vente de propriétés foncières locatives.
4. Reflète la diminution de l'assiette fiscale des corporations causée par la réduction des prix de vente.

SOURCE : Slack (1986).

1.6 Distribution des effets de la réglementation des loyers

Lorsqu'on évalue le système ontarien de réglementation des loyers, il importe de considérer non seulement l'impact global du système, mais encore la distribution des coûts et des bénéfices. Cette distribution des coûts et des bénéfices peut être plus importante que l'effet moyen produit, lorsqu'on évalue ce qu'effectivement le système accomplit ou n'accomplit pas.

Des études empiriques[42] sur la distribution des effets de la réglementation des loyers ont déterminé une légère progressivité dans la distribution des bénéfices nets aux locataires, en supposant que tous les loyers soient proportionnellement maintenus à de faibles niveaux. Les ménages à faible revenu ont tendance à recevoir de plus gros bénéfices en pourcentage de revenu que les ménages à meilleur revenu, car une grande partie d'entre eux sont locataires et ont tendance à consacrer une plus grande proportion de leur revenu au logement. Du côté des locateurs, les études supposent que la distribution des investissements dans la location résidentielle est la même que la distribution générale des investissements par niveau de revenu.

L'interprétation de ces résultats doit s'appuyer sur quatre facteurs importants. Premièrement, la définition de la progressivité veut seulement que le bénéfice de la réglementation des loyers pour un ménage à faible revenu soit supérieur, en termes de pourcentage du revenu à celui d'un ménage jouissant d'un meilleur revenu. Cela ne veut pas nécessairement dire que le bénéfice réel en dollars est moindre pour les ménages à revenu élevé que pour ceux à faible revenu. Deuxièmement, toutes les augmentations de loyer ne sont pas limitées au même pourcentage du niveau de prix compétitif du marché. Certains groupes de locataires auront avantage à obtenir les logements dont les augmentations de loyer sont les plus limitées. Troisièmement, les propriétaires de certains types de logements locatifs, en particulier les logements situés dans des petits immeubles, sont souvent des investisseurs à revenu relativement faible. Par conséquent, la distribution présumée des coûts de la réglementation des loyers peut être trompeuse. Quatrièmement, quel que soit l'impact de la distribution moyenne, il est évident qu'il n'y a presque aucun rapport direct entre le revenu et l'effet net de la réglementation dans des cas particuliers. Le loyer qui peut être exigé pour un logement n'est pas relié au revenu du locateur, ni à celui du locataire.[43]

42. Parmi les études qui fournissent des évaluations empiriques des effets distributifs de la réglementation en Ontario, on retrouve celles de : Fallis (1980), Blatt (1982), Miron (1981), Miron et Cullingworth (1983) et Stanbury et Vertinsky (1986). Voir Slack et Amborski (1984) pour un examen plus approfondi de ces documents.

43. Les questions de distribution ci-énumérées et reliées aux locataires recoupent les questions de l'accessibilité financière dont on a discuté à la section 1.4.1. Dans cette section, les points restants sont étudiés.

En ce qui a trait au fait que les locateurs de certains types d'immeubles disposent souvent d'un revenu moindre que les investisseurs en général, nous ne disposons pas de données suffisantes pour savoir si c'est vraiment le cas. Néanmoins, il est bien connu qu'une grande partie des petits locateurs ne sont pas riches.[44] Bon nombre d'entre eux comptent sur les revenus d'un petit immeuble de trois ou quatre logements comme source principale de revenu au moment de leur retraite. D'autres travaillent à temps plein, souvent dans la construction, et sont propriétaires d'un immeuble pour accroître leur revenu. Parfois, ils consacrent beaucoup de temps et d'efforts à accroître la valeur de leur immeuble. Encore une fois, mentionnons que leur investissement dans un immeuble représente souvent le total de leur fortune personnelle. Ceci nous porte à croire que même si, à maints égards, la politique sur le logement locatif doit être abordée dans le contexte d'une industrie proprement dite, il reste qu'il regroupe une centaine de milliers de locateurs aux traits uniques. Dans cette optique, lorsqu'on veut mesurer les avantages d'une réduction de loyer se montant à quelques dollars, il faut examiner les intérêts des petits locateurs – surtout si l'on sait que les avantages ne dépendent pas des revenus faibles des locataires.

La restriction la plus importante de l'analyse de la progressivité de la réglementation des loyers reste que l'effet moyen n'est pas indicatif de nombreuses circonstances individuelles. Il est trompeur de se concentrer sur les moyennes. Comme le font remarquer Slack et Amborski (1984) : «Les avantages dépendent des questions suivantes : La famille occupe-t-elle un logement réglementé ou non réglementé? Combien d'espace occupe-t-elle? Quelles sont les dispositions du système de réglementation des loyers? Les résidents sont-ils fraîchement arrivés au sein de cette collectivité?» (p. 44)[45] Ces facteurs ont peu à voir avec le revenu ou le besoin d'aide financière destinée à résoudre le problème d'accessibilité.

Notons également que le système ontarien de réglementation des loyers multiplie les cas d'injustice et d'iniquité pour les locateurs et les locataires. Il faut faire la distinction entre un traitement injuste en vertu de la loi et un traitement injuste suivant l'application du système.

Dans la première catégorie, l'inégalité de traitement provient du fait que la situation des locataires par rapport à celle des autres n'est pas considérée lorsqu'on établit les loyers qu'ils sont autorisés à exiger. Supposons que deux locateurs

44. Blatt (1982, p. 21-28), Miron et Cullingworth (1983, p. 144-149) et le témoignage général de J. Andrade, transcription 107-2 et de R. Doumani, transcription 107-2.

45. Une étude de Fallis et Smith (1985) a donné une ventilation similaire des bénéfices et des coûts parmi les ménages-locataires des secteurs réglementés et non réglementés. Fallis et Smith disent que la réglementation des loyers est légèrement progressive étant donné qu'il y a quatre fois plus de ménages dans le secteur réglementé que dans le secteur non réglementé et que le revenu moyen des ménages du secteur réglementé représente 82 p. 100 de celui des ménages du secteur non réglementé. Fallis et Smith concluent que les principaux bénéficiaires de la réglementation des loyers ne sont pas les ménages à faible revenu.

possèdent des immeubles semblables, dont les frais d'exploitation sont similaires, qui sont bien situés tous les deux et qui rapporteraient des loyers similaires dans un marché non réglementé : si les loyers et la rentabilité de l'un sont moins élevés que ceux de l'autre, et que les coûts pour les deux immeubles s'accroissent au même rythme, ils auront droit au même taux d'augmentation, même s'ils présentent une demande de révision des loyers.[46] Le locateur qui affiche les loyers et les profits les plus élevés va même recevoir une augmentation nette supérieure des revenus de son immeuble car le total des loyers de son immeuble est supérieur.

De plus, le traitement des coûts financiers favorise le nouvel acheteur par rapport au locateur titulaire, et porte préjudice aux locataires de ce nouvel acheteur, car des augmentations supérieures de loyer sont souvent autorisées en raison du financement d'une nouvelle acquisition.

Les injustices et les iniquités dans l'application du système peuvent se produire de plusieurs façons :

1. Avant l'adoption de la Loi de 1986, il n'y avait aucun mécanisme efficace et complet pour surveiller et faire respecter la réglementation, ni aucun registre des loyers. Les locateurs qui voulaient imposer des augmentations illégales avaient donc beau jeu.[47] Cela était nuisible à leurs locataires et injuste pour les locateurs qui respectaient la loi ou les ordonnances de la révision des loyers, selon le cas.
2. La complexité du système de révision et le coût des préparations en vue d'obtenir les augmentations voulues sont tels qu'ils favorisent les locateurs bien organisés des grands ensembles et qu'ils ne sont pas à la portée organisationnelle et financière des petits locateurs.

1.7 Conclusions

Le système ontarien de réglementation des loyers a été adopté comme mesure temporaire en 1975, mais voilà maintenant plus de dix ans qu'il est en vigueur. Par ailleurs, il semble que la réglementation des loyers continuera, sous une forme quelconque, à faire partie du marché du logement locatif en Ontario. Il faut se demander si le système de réglementation fondé sur la répartition des coûts, adopté en 1975, constitue un moyen approprié de réglementer les loyers à long terme.[48]

46. Si l'un des locateurs ou si les deux locateurs subissent une perte financière, ou une perte économique en vertu du la Loi de 1986, ou que leurs loyers sont inférieurs de façon chronique, d'après la définition de cette notion que comporte la Loi de 1986, l'iniquité peut être amoindrie. Cependant, ces circonstances ne régleront qu'une partie des iniquités qui existent actuellement.

47. L'efficacité de la Loi de 1986 à empêcher les augmentations illégales reste à voir.

48. Que le système de réglementation ait été approprié ou non, comme mesure à court terme en 1975, est une question distincte sans rapport avec les recommandations du présent rapport.

Les faits présentés dans le présent chapitre révèlent que le système ontarien de réglementation des loyers a, en général, réussi à maintenir le loyer des logements réglementés à des niveaux raisonnables. Bien que le taux moyen d'augmentation de loyer de ces logements ait été freiné, le système de réglementation n'a pas, dans certains cas, mis les locataires à l'abri des grosses augmentations de loyer subites. C'est pourtant la crainte de fortes hausses qui avait été l'une des principales raisons de la réglementation des loyers en 1975.

Les conséquences de ce contrôle artificiel des loyers ont été nombreuses. Les revenus des locateurs ont été réduits, de même que la valeur en capital de leurs immeubles. Cela a découragé les investissements dans le secteur du logement locatif, comme le prouvent la diminution du développement du secteur privé et l'intention répandue chez les locateurs de convertir leurs biens immeubles. Influence négative sur les nouveaux investissements, la réglementation a encouragé les locataires à continuer d'occuper les logements réglementés «bon marché» et à refuser de payer les loyers plus élevés qui permettraient aux immeubles neufs de constituer une entreprise rentable pour les investisseurs éventuels. Les logements réglementés situés dans les immeubles plus anciens qui auraient pu être loués par des locataires à revenu plus faible ne se sont donc pas libérés. Les loyers réglementés ont également tendance à rendre les logements locatifs plus intéressants que l'accession à la propriété, ce qui contribue à en accroître la demande. Depuis l'adoption de la réglementation des loyers, facteur décourageant du point de vue financier, presque toutes les nouvelles tours d'habitation qui ont été construites sont des logements subventionnés ou des logements en copropriété. Sur le plan de la demande non satisfaite de nouveaux logements et du remplacement des logements démolis ou convertis, le déficit des mises en chantier de logements locatifs en Ontario a été estimé à entre 8 000 et 10 000 logements en 1984.

Dans plusieurs villes de l'Ontario, les taux d'inoccupation sont excessivement faibles. Compte tenu du marché restreint, la demande est forte pour les logements disponibles. Par conséquent, il faut souvent avoir recours à des pot-de-vin et autres stratagèmes afin d'obtenir un logement réglementé dans un quartier de choix. De plus, l'entretien et la conservation des immeubles locatifs souffrent d'une motivation amoindrie et la qualité du parc résidentiel commence à se détériorer.

La réglementation des loyers a alourdi les conséquences des coûts directs que les locateurs, les locataires et les contribuables doivent assumer. Ceux-ci se composent entre autres des coûts des activités des groupes de pression et de procédure, des frais d'administration du système de réglementation, ainsi que des pertes de recettes fiscales dues à la baisse des revenus de location, de la valeur immobilière et au ralentissement de la construction.

Seule une petite partie disproportionnée des avantages financiers de la réglementation a profité aux ménages qui étaient les plus exposés aux difficultés financières provoquées par les augmentations qui auraient eu cours faute de réglementation des loyers. Les données indiquent que les avantages financiers des

ménages jouissant d'un revenu supérieur à la moyenne sont environ quatre fois supérieurs à ceux des ménages au revenu inférieur à la moyenne. Cette distribution inéquitable des avantages financiers parmi les locataires est accentuée par la restriction du marché. Les ménages jouissant d'un revenu élevé, qui n'ont pas d'enfants et qui présentent d'autres traits qui plaisent aux locateurs ont bien plus de chances d'obtenir à bon prix un logement réglementé que les ménages plus gros à revenu plus faible, qui doivent se serrer la ceinture pour joindre les deux bouts.

Le système existant de réglementation des loyers comporte aussi le désavantage de ne pas traiter tous les locateurs équitablement, car ce n'est que dans des circonstances limitées que ces derniers peuvent exiger des loyers qui tiennent compte d'un rendement adéquat de leurs capitaux propres. Une autre question touchant à l'équité de la réglementation tant au point de vue des locateurs qu'à celui des locataires est l'absence d'un mécanisme qui assure la similarité des loyers pour des logements similaires. En conséquence, le rapport entre le loyer exigé et la valeur des services fournis au locataire est plutôt mince.

Au départ, la réglementation des loyers en Ontario semblait d'une simplicité logique. Les loyers n'allaient augmenter qu'en proportion des coûts. Le taux statutaire, qui devait correspondre au taux futur d'augmentation des coûts, était fixé de façon arbitraire. Si le taux statutaire (de 8 p. 100 par an au début, puis de 6 p. 100 par la suite) était adéquat, il est devenu insuffisant quand quelques années plus tard, les coûts, y compris les taux d'intérêt, ont dépassé 10 p. 100. L'iniquité de ce taux fixé a été encore plus marquée lorsqu'il a été réduit à 4 p. 100, en conformité avec la baisse des coûts, sans tenir compte de la période de forte inflation qui est survenue.

Le système était également injuste du point de vue des locataires. Tous les locateurs n'accusaient pas tous des pertes lors de l'adoption de la réglementation. Le taux d'augmentation statutaire était adéquat pour une part assez importante de locateurs. Dans certains cas, ce taux était peut-être même supérieur à ce que le locateur aurait exigé, mais il a prévalu quand même. La possibilité qu'avaient initialement les locateurs, en vertu de la loi de 1975, de remettre en question la nécessité d'appliquer intégralement le taux statutaire a été révoquée en 1979.

En même temps, le système comportait depuis sa mise en place une soupape de sécurité pour les locateurs, soit la révision des loyers. Un locateur qui pouvait démontrer que l'augmentation de ses coûts justifiait une augmentation des loyers supérieure au taux statutaire recevait l'approbation du système. L'interprétation des directives statutaires sur les pertes financières a ouvert la voie à la fameuse pratique de «surenchérissements successifs des immeubles locatifs» afin de tirer profit de l'augmentation des loyers qui elle-même résulte de l'augmentation des frais de financement. Cette pratique était possible dans les cas où le locateur original avait les mains liées par le taux statutaire et que ses loyers avaient été maintenus en dessous des prix du marché. Dans le volume I du rapport, nous avons attiré l'attention sur cette pratique et sur les autres stratagèmes des locateurs pour piper les

dés de la révision des loyers.

L'une des grandes faiblesses de la réglementation des loyers depuis 1975 est d'avoir complètement failli à la tâche de compiler les statistiques qui auraient révélé l'impact de la réglementation sur le fonctionnement du marché tout entier. Les renseignements sur le nombre de demandes de révision des loyers et les augmentations accordées ne disent rien de l'effet général de la réglementation sur les locateurs et les locataires.

Le fonctionnement du système a également souffert du manque de procédures de surveillance et d'exécution efficaces. Tout système de réglementation qui restreint le fonctionnement normal d'un marché incitera à l'évitement et même à la fraude. De plus, un système inutilement compliqué, comme le système de révision des loyers de l'Ontario, favorise les gros exploitants qui ont les moyens d'avoir recours à des services spécialisés afin de minimiser les désavantages du système.

Les modifications récentes au système de réglementation des loyers ne modifient pas ses traits essentiels. Il en résulte une loi compliquée, de 120 articles, qui détermine les augmentations de loyer par l'application d'une formule. Aucun mécanisme n'est prévu afin d'assurer que les augmentations autorisées soient justes. Il s'agit là d'une faiblesse inhérente de l'approche des coûts répartis, car ce système ne fait qu'imposer une augmentation de loyer sans établir le loyer lui-même. Dans la section 3.1.3.1, nous examinons cette faiblesse en détail.

Si les dispositions de répartition des coûts qui font partie de la Loi de 1986 sont interprétées et appliquées de façon restrictive avec l'intention de maintenir les loyers en dessous des prix du marché, les conséquences négatives qu'on a déjà soulignées continueront d'avoir cours et s'accompagneront de mesures d'évitement de plus en plus rusées de la part des locateurs. Si cela se produisait, la prochaine étape serait sans doute de concevoir un système de réglementation encore plus compliqué, plus lourd à administrer et plus coûteux.

Le rapport pose la question : Y a-t-il une autre approche que celle des coûts répartis qui conviendrait mieux comme système de réglementation à long terme? Pour répondre à cette question, l'analyse que renferme ce rapport traite des questions fondamentales sur l'équité des loyers et des politiques non réglementaires qui pourraient être utiles à la recherche de solutions aux problèmes du marché du logement locatif. Après cette discussion, nous abordons les problèmes dont il faut tenir compte dans l'élaboration d'un système de réglementation qui permette l'identification des objectifs de politique qui forment les assises des recommandations du rapport. Le système d'indexation des loyers sur la juste valeur du marché (ILJVM), que décrit le chapitre V, constitue le noyau de nos recommandations.

Chapitre II

Opinions sur les justes loyers

L'équité des loyers est au coeur du mandat de la présente Commission d'enquête. Dans le décret, la phrase «traiter de façon juste et équitable[1] les locateurs et les locataires dans le cadre d'un système de révision des loyers» apparaît dans les dispositions 1(f) et 2. De plus, la disposition 3 incite la Commission d'enquête à recommander des mesures destinées à encourager l'offre de «logements locatifs à de justes loyers». Le présent chapitre, consacré à la question des justes loyers, tente de définir ce qu'est un loyer juste et étudie les mérites de la réglementation et de la concurrence sur le marché comme autres façons d'obtenir de justes loyers.

Dans toute discussion sur l'équité des loyers, le conflit d'intérêts inhérent entre le locateur et le locataire demeure un paramètre récurrent du marché privé.[2] Par définition, un marché comporte un vendeur et un acheteur d'un service ou d'un produit, et dans tout marché se crée un certain degré de tension entre les deux participants. Pour un certain nombre de raisons, et en particulier l'importance économique et sociale du logement pour les locataires, la tension dans le marché du logement locatif peut être élevée, ce qui corse la difficulté de parvenir à une entente en ce qui a trait à l'équité du loyer.

Les locateurs et les locataires abordent la question du montant du loyer avec des perceptions différentes de l'équité. La Commission d'enquête ne connaît aucune

1. Les mots «juste et équitable» qui, ensemble, déterminent les exigences des tâches de la Commission d'enquête sont synonymes. Dans le présent rapport, on utilise surtout le mot «juste» en sous-entendant qu'il signifie «équitable, libre de préjugés, impartial».

2. Étant donné que les logements à loyer subventionné ne relèvent pas de la révision des loyers, il est implicite dans la phrase «dans le cadre d'un système de révision des loyers» citée ci-dessus, que la Commission d'enquête se concentre sur le marché locatif privé et sur les relations entre les locateurs et locataires de ce marché. Les logements à loyer subventionné sont des logements qui ne relèvent pas de la révision des loyers en vertu des clauses 134(1)(a) ou (b) de la Loi de 1979, devenues les clauses 4(2)(a) ou (b) de la Loi de 1986.

étude qui se soit proposé d'identifier et d'analyser les concepts du juste loyer. Le présent chapitre essaie de combler cette lacune. Il importe d'identifier les principes inhérents à chacune des perceptions de l'équité et aussi d'examiner les conséquences des programmes de réglementation qui pourraient servir à mettre en application différents concepts du juste loyer.

Trois critères peuvent déterminer l'équité des loyers :
1. la capacité de payer des locataires;
2. le rendement des investissements des locateurs; et
3. la concurrence sur le marché.

Les trois critères sont fondamentalement différents. La capacité de payer est le moyen de déterminer si le loyer qu'un ménage paie est à la mesure de ses moyens. Dans le présent rapport, on dit d'un loyer qu'un ménage a les moyens de payer qu'il est socialement juste. La section 2.1 ci-dessous développe la notion de loyer socialement juste. Le rendement des investissements est la base qui sert à déterminer si les loyers payés sont justes pour les locateurs. Si les locateurs obtiennent un rendement équitable de leurs investissements, le présent rapport déclare que les loyers sont à la juste valeur du marché. Un rendement équitable peut être soit l'objectif de la réglementation, soit le résultat de la libre concurrence sur le marché. Le rendement équitable et le loyer selon la juste valeur du marché sont traités dans les sections 2.2 et 2.3 ci-après. Il faut faire la distinction entre le loyer établi à la juste valeur du marché et le prix réel du loyer sur le marché qui peut, à n'importe quel moment, être inférieur ou supérieur au loyer selon la juste valeur du marché.

Le loyer socialement juste peut être vu comme une préoccupation du locataire et le loyer au juste prix du marché comme une préoccupation du locateur; cependant, au cours des audiences de la Commission d'enquête, les locateurs et les locataires ont reconnu que le gouvernement doit prendre les deux points de vue en considération lors de l'élaboration de sa politique générale. Les témoins entendus du côté des locataires ont reconnu la nécessité pour les locateurs d'obtenir un rendement équitable de leurs investissements[3] et les témoins du côté des locateurs ont reconnu que de nombreux ménages ont besoin d'aide qui viendrait alléger leurs difficultés à payer leur loyer[4]. Les différences d'opinion étaient surtout concentrées

3. A. Johnston, échevin, le 21 juin 1983 (transcription 42, p. 130), D. Leitch, Aide juridique communautaire de Sudbury, le 15 juin 1983 (transcription 41, p. 42), E. Frerichs, Conseil de planification sociale du Toronto métropolitain, le 29 avril 1983 (transcription 30, p. 132) et S. Goetz-Gadon, Services juridiques des locataires de la région métropolitaine, le 8 mars 1983 (transcription 8, p. 6).

4. A. Richman, Forward Management Services Limited, le 16 janvier 1986 (transcription 137-2, p. 31), J. Bassel, Arcadia Group Investments Limited, 14 juin 1985 (transcription 97-2, p. 151) et A. E. Diamond, Cadillac-Fairview Corporation Limited (à la retraite), le 3 décembre 1985 (transcription 127-2, p. 63, 64).

sur la question de savoir si les prix réels du marché excédaient ou non les loyers à la juste valeur du marché, et sur les façons d'aider les ménages qui n'ont pas les moyens de payer le juste prix du marché.

Le présent chapitre porte sur la question de l'équité à un niveau conceptuel comme une première étape nécessaire à l'identification des objectifs souhaitables. Les chapitres suivants traitent des difficultés pratiques de la concrétisation des concepts identifiés dans ce chapitre.

2.1 Capacité de payer des locataires

Les loyers réels du marché peuvent être jugés comme socialement justes ou injustes, selon la capacité de payer du ménage touché.[5] Le loyer exigé pour un logement n'est pas socialement juste ou injuste en lui-même, mais seulement en fonction du revenu du ménage qui le paie. Ce concept d'équité n'est pas lié à la question de savoir s'il est juste, du point de vue des locateurs, d'exiger un loyer particulier, mais plutôt s'il est juste pour un ménage de payer ce qu'il doit payer pour se loger, selon son revenu et ses besoins en matière de logement.

Il n'existe pas de «bonne» façon de déterminer si le loyer d'un ménage est socialement juste, étant donné qu'il n'y a pas de norme objective qui détermine quel loyer est un loyer abordable et quelle norme de logement est acceptable pour un ménage particulier. Néanmoins, aux fins d'élaboration d'une politique générale, le gouvernement doit adopter une définition pratique du loyer socialement juste. Il est communément accepté qu'un ménage ne devrait pas consacrer plus du quart de son revenu au loyer. Le chiffre en pourcentage varie de 20 p. 100 à 30 p. 100 du revenu avant impôts, selon la taille et la composition du ménage. On peut aussi déterminer un loyer socialement juste si le loyer du ménage ne dépasse pas le montant qui reste une fois que le ménage a payé toutes ses autres dépenses nécessaires. Les approches possibles sont examinées à l'annexe C.

Quelle que soit la méthode employée, le loyer que paient de nombreux ménages à faible revenu est supérieur au loyer socialement juste maximal qu'ils devraient payer. Afin de faire face à ces situations, les gouvernements peuvent avoir recours à des solutions diverses. Par exemple, ils peuvent verser des allocations de logement; ou encore, les loyers que les locateurs exigent peuvent être réduits en subventionnant les coûts de construction et les frais d'exploitation des logements offerts aux locataires à faible revenu. Ces politiques possibles font l'objet de la section 3.2, sous le titre de Politiques budgétaires. Les loyers eux-mêmes peuvent également être limités par la réglementation.

5. Si le loyer que paie un ménage est socialement injuste, le ménage souffre d'un problème d'accessibilité. La section 4.1 traite de cette question.

2.2 Rendement des investissements des locateurs

Un autre critère d'équité des loyers soutient que si les locateurs obtiennent un rendement équitable de leurs investissements, c'est qu'ils demandent des loyers selon la juste valeur du marché. En règle générale, on considère que le rendement est équitable s'il équivaut au rendement auquel on pourrait s'attendre d'autres investissements comportant des risques similaires.[6] Ce dernier rendement est appelé taux de rendement compétitif.[7] Le niveau des loyers qui donne un rendement correspondant au rendement compétitif est équitable car les locateurs ne font pas des profits élevés aux dépens de leurs locataires, en comparaison avec le rendement qu'ils obtiendraient d'autres investissements, et les locataires ne bénéficient pas de loyers à bas niveau aux dépens de taux de rendement comparativement faibles qu'obtiennent les locateurs de leurs investissements.

Une telle définition du loyer établi selon la juste valeur du marché attire l'attention sur une considération pratique importante, à savoir que si les loyers n'assurent pas un rendement équitable aux locateurs, les investisseurs privés ne seront pas intéressés à investir. Il faut se rappeler que le taux équitable de rendement des investissements n'est pas déterminé par les valeurs des locataires, des locateurs ou du gouvernement, mais par les conditions auxquelles les investisseurs sur le marché sont prêts à se plier pour dégager des fonds et par la demande de l'industrie du logement en investissements privés. Habituellement, ces conditions sont précisées par les autres occasions présentes sur le marché des capitaux. Donc, le taux de rendement nécessaire devient une contrainte qui détermine la praticabilité des investissements privés quel que soit le niveau des loyers.

6. Cette approche correspond à la structure de réglementation adoptée par plusieurs industries réglementées. Une déclaration judiciaire sur la question paraît sous les motifs du jugement rendu par Monsieur le juge Lamont de la Cour suprême du Canada dans la cause de Northwestern Utilities en 1979 :

> La Régie avait pour tâche de déterminer des taux justes et équitables; des taux qui, dans les circonstances présentes, seraient justes envers le consommateur d'un côté et qui, d'un autre côté, assureraient la compagnie d'un rendement équitable du capital investi. Par rendement juste, on entend que la compagnie aura droit à un rendement du capital investi dans l'entreprise (lequel serait net pour la compagnie) aussi important que celui qu'elle aurait obtenu en investissant la même somme dans d'autres entreprises possédant un attrait, une stabilité et une sécurité égaux à ceux de la compagnie. (traduction libre)

Voir aussi Quirin (1986, p. 93-98). Dans le contexte du logement, cela se manifeste dans *Assured Housing for Ontario, Reforms to Rent Review*, (1985, p. 4), Clayton (1985, p. 10-13), et Muller (1986, p. 297-300).

7. Le concept du taux de rendement compétitif est ainsi appelé car on le perçoit comme faisant concurrence aux rendements qui peuvent être obtenus dans le domaine du logement locatif, dans le but d'attirer les capitaux des investisseurs. Quirin (1986, p. 215-236) a établi le taux de rendement compétitif pour l'industrie en faisant la moyenne du rendement réel obtenu des investissements dans un groupe choisi de grosses compagnies d'exploitation de logements locatifs privés. Son chiffre (p. 224) était de 17 à 19 p. 100 par année au début de 1985.

On comprend facilement que si on veut qu'un système de réglementation ne décourage pas l'apport de nouveaux investissements privés, il faut le concevoir de manière à ce que les investisseurs futurs puissent escompter un rendement équitable de leur capital investi. La raison pour laquelle les locateurs existants devraient avoir l'occasion de réaliser un rendement équitable est moins évidente. Si on réglemente les démolitions et les conversions, les immeubles existants vont rester en usage tant et aussi longtemps que leurs frais d'exploitation seront couverts, même s'ils ne donnent qu'un faible taux de rendement. Mise à part la question de savoir ce qui constitue un juste traitement à l'endroit des locateurs existants, le rendement qui leur est permis peut avoir un effet sur les nouveaux investissements. Comme Quirin (1986) le dit :

> Même s'il est techniquement vrai que seuls les futurs investisseurs doivent être attirés, la décision d'investir s'appuie sur la confiance en l'avenir; la meilleure illustration du traitement qui sera réservé aux futurs investisseurs, une fois que leur argent sera immobilisé, est la façon dont ont été traités leurs prédécesseurs. Un mécanisme stable destiné à assurer la continuité d'un traitement juste revêtira plus de crédibilité qu'un rajustement *ad hoc*, même si ce rajustement est équitable. (p. 62) (traduction libre)

La Commission d'enquête a conclu que les loyers du marché qui couvrent tous les coûts et qui donnent plus qu'un rendement équitable aux locateurs sont injustes pour les locataires, quelle que soit la situation financière de ces derniers. En revanche, les loyers du marché qui ne permettent pas un rendement équitable après que tous les coûts aient été couverts sont injustes pour les locateurs et sont, de plus, susceptibles de mettre en péril l'existence d'une industrie du logement locatif capable de satisfaire la demande future.

Des calculs différents du taux de rendement permettent l'obtention d'un taux de rendement pouvant être comparé au rendement compétitif. Les quatre principaux types de rendement sont :

1. le rendement annuel des immeubles particuliers,
2. le rendement à long terme des immeubles particuliers,
3. le rendement annuel de l'industrie locative, et
4. le rendement à long terme de l'industrie locative.

Les sections suivantes définissent les types de rendement et examinent les conséquences de leur emploi comme point de départ pour déterminer le loyer à la juste valeur du marché dans le cadre d'une réglementation des loyers. Au niveau conceptuel, seul le dernier type de rendement contribue au maintien de la viabilité des investissements privés dans le marché du logement locatif. Les trois premiers types décourageraient les investissements privés.

2.2.1 Rendement annuel des immeubles particuliers

Certains systèmes de réglementation déterminent les justes loyers immeuble par immeuble et sont conçus[8] pour permettre aux locateurs d'obtenir chaque année[9] un rendement prédéterminé de leur capital investi dans un immeuble particulier. Le rendement autorisé constitue vraisemblablement une approximation du taux de rendement compétitif , ce qui devrait se traduire par des loyers justes. Cette approche reflète l'opinion qui veut que les loyers soient injustes pour les locataires si le rendement réel obtenu par les locateurs excède le taux de rendement compétitif, et qu'ils soient injustes pour les locateurs si leur rendement réel est inférieur au rendement compétitif.

Toutefois, comme Muller (1986) le fait remarquer dans ses commentaires sur la réglementation s'appuyant sur la méthode «base de capital-taux de rendement» proposée par Quirin (1986),[10]

> . . .toute tentative de réglementer les immeubles locatifs en se basant sur leur «taux de rendement équitable» se heurte à de sérieuses difficultés. Premièrement, la majorité des cas doivent être exemptés du processus et traités de façon empirique. Deuxièmement, il semble extraordinairement difficile de mettre au point une formule de réglementation qui fournisse un «taux de rendement équitable» d'année en année et qui procure aussi un taux de rendement interne raisonnable pour l'ensemble d'habitation. Troisièmement, étant donné qu'ils évitent des marges négatives d'autofinancement au cours des premières années d'exploitation des immeubles de logements locatifs, la plupart des systèmes de réglementation permettent des loyers trop élevés pour être soutenus sur le marché au cours des premières années [d'un nouveau projet]. Enfin, la courbe habituelle des loyers réels tend à chuter durant la vie d'un projet résidentiel d'une manière qui crécrait des iniquités parmi les résidents d'immeubles d'âges variés et encore là, ils ne pourraient être soutenus sur le marché. (p. 209, 210)

8. Cette discussion est centrée sur le but conceptuel des systèmes de réglementation. Dans la pratique, l'effet peut être assez différent de l'intention à cause des difficultés inhérentes à l'évaluation du rendement des investissements. La question de la forme souhaitée de réglementation doit être résolue avant de parler des limites pratiques de cette dernière.

9. Prenons par exemple le système du «juste revenu net d'exploitation» de diverses juridictions du Massachusetts. Voir Adams, Ing et Pringle. (1986, p. 71-79); un autre système, c'est celui proposé en Ontario. Voir *Assured Housing for Ontario, Reforms to Rent Review* (1985, p. 4).

10. La section 3.1.3.2 traite du système de réglementation s'appuyant sur la méthode «base de capital-taux de rendement» telle que proposée par Quirin (1986).

Un désavantage supplémentaire réside dans le fait que si le rendement annuel des immeubles particuliers sert à déterminer le plafond des loyers, les investissements privés seront découragés. Cela est dû à certains traits du marché locatif en tant que secteur d'investissement.

Les décisions d'investir sont déterminées par le rendement total obtenu au cours de la durée de l'investissement. Ce rendement comprend normalement des pertes financières pendant les premières années, des marges brutes d'autofinancement excédentaires au cours des dernières années et des gains en capital attribuables à l'accroissement de la valeur du terrain au moment où les biens immobiliers sont vendus.[11] Une seule composante du rendement total, tel que le revenu net d'une année donnée, ne révèle pas le taux de rentabilité générale de l'investissement. De plus, il est normal, sur le marché du logement locatif, que le revenu que rapporte un immeuble soit faible au cours des premières années de son existence et qu'il augmente au cours des dernières années.[12] Par conséquent, l'établissement de loyers qui prévoyaient un revenu annuel suffisant pour que l'investisseur obtienne un rendement compétitif exigerait des loyers irréalisables dans le cas des immeubles neufs. Même si des loyers élevés étaient possibles, les locataires de logements neufs paieraient beaucoup plus que ceux de logements plus anciens, même si la valeur de ces derniers était plus ou moins la même pour les locataires. Donc, les locataires ne seraient pas traités équitablement étant donné que les loyers refléteraient l'âge relatif de leur immeuble, plus que la valeur relative de leur logement. Autre problème : les faibles loyers exigibles dans un immeuble plus vieux encourageraient sa démolition prématurée.[13]

De plus, dans un marché où l'offre est suffisante, il est normal que les conditions changent d'une année à l'autre et que, certaines années, un locateur obtienne un rendement supérieur au rendement compétitif tandis que d'autres, il réalise un rendement inférieur. Si les profits maximaux auxquels s'attendent les investisseurs dans une année donnée équivalaient à un rendement compétitif, les investisseurs escompteraient obtenir en moyenne moins que le rendement compétitif. Dans ces conditions, peu de gens seraient enclins à investir.

Donc, le rendement à long terme d'un immeuble particulier serait plus approprié que le rendement à court terme pour vérifier si les loyers sont justes. Un

11. Des logements locatifs peuvent être construits sur un terrain loué, mais les biens immobiliers comprennent presque invariablement le terrain et l'immeuble. Le coût initial du terrain et le potentiel que sa valeur augmente joueront un rôle important dans les décisions d'acquérir ou de vendre les biens.

12. Le problème se présente parce que les calculs comptables de rentabilité ne reflètent pas tous les vrais coûts économiques, les revenus et les changements de valeur des biens. Si on pouvait calculer le profit économique véritable, il n'y aurait pas de modèle systématique du taux de rendement obtenu. Voir aussi note en bas de page 21, chapitre III.

13. Muller (1986, p. 298).

système de réglementation qui se voudrait juste envers les locateurs et les locataires devrait s'attarder sur l'idée d'un rendement moyen à long terme afin d'éviter les problèmes qui se présentent inévitablement dans un système qui met l'accent sur le rendement à court terme des investissements.

2.2.2 Rendement à long terme des immeubles particuliers

L'utilisation du rendement à long terme des immeubles particuliers pour évaluer l'équité des loyers éviterait les problèmes identifiés ci-dessus, qui se présentent lorsque le rendement à court terme sert de baromètre. Par conséquent, si le rendement à long terme est l'objectif visé et que, certaines années, le rendement est inférieur au rendement compétitif, il suffirait de permettre un rendement supérieur au rendement compétitif d'autres années. Les années de haut rendement compenseraient les années de faible rendement, avec le résultat que les locateurs obtiendraient un rendement moyen adéquat. Diverses conditions du marché, comme la faiblesse inhabituelle des taux d'inoccupation, ou des contraintes très rigoureuses du système de réglementation, qui sont susceptibles de se produire lors de poussées inflationnistes, pourraient réduire le rendement et nécessiter un relâchement des contraintes de la réglementation.

Bien que la méthode du rendement à long terme puisse éliminer certains problèmes, elle ne les règle pas tous. Si le système était conçu de façon à ce que le taux de rendement compétitif soit le rendement maximal qu'un investisseur puisse escompter, même à long terme, cela découragerait les investissements dans le logement locatif. Les investisseurs anticiperont un rendement inadéquat de leurs investissements, si tout ce qu'ils peuvent espérer est le taux de rendement compétitif et que, parallèlement, ils risquent de faire les frais d'un rendement inférieur à celui-ci pendant la durée de leurs investissements. En d'autres mots, peu de gens investiront si la possibilité de réaliser des bénéfices est supprimée et que le risque d'un faible rendement subsiste.

Il s'ensuit que si le rendement à long terme des immeubles particuliers était utilisé comme critère de réglementation des loyers, les investissements dans le logement locatif ne se matérialiseraient que si les investisseurs étaient sûrs d'un rendement compétitif pendant la durée de leurs investissements. Il semble qu'il faudrait alors traiter l'industrie du logement locatif privé comme un service public.[14] Cependant, si on y parvient en reportant tous les coûts sur les locataires et en permettant aux locateurs d'obtenir un rendement prédéterminé de leurs investissements, on éliminerait la principale raison de limiter les coûts. La possibilité d'acquérir un rendement supérieur à la moyenne et la crainte de devoir se contenter

14. Tel qu'on l'a vu à la section 3.1.3.2, la réglementation s'appuyant sur la méthode de base de capital-taux de rendement est une méthode utilisée fréquemment dans la réglementation des services publics. Dans le contexte du logement, cette méthode tente de fixer les taux pour que l'investisseur obtienne un rendement prédéterminé de son investissement.

d'un rendement inférieur à la moyenne prédisposent les locateurs à exploiter leurs immeubles de façon rentable et à offrir des services qui correspondent aux goûts et préférences des locataires, tels que reflétés par le loyer qu'ils sont prêts à payer.

De plus, si le système était conçu de sorte que tous les locateurs puissent réaliser un rendement compétitif, il en résulterait des iniquités à l'égard des locataires. Dans une industrie non réglementée où le rendement des investissements n'est pas garanti, ceux qui gèrent efficacement leur actif en limitant leurs coûts et en offrant un bon service font plus de profits que leurs concurrents moins consciencieux ou moins compétents. Généralement, les locateurs paieront des loyers semblables pour des logements semblables, car leurs loyers sont uniformisés par le mécanisme du marché, sans tenir compte des variations du rendement obtenu par les locateurs. Si les loyers sont fixés de manière à permettre à tous les locateurs d'obtenir un rendement compétitif, le locateur inefficace aurait la permission d'exiger des loyers plus élevés que le locateur efficace. Par conséquent, le loyer versé par les locataires serait tributaire de la gestion plus ou moins saine pratiquée par le locateur.

Selon la Commission d'enquête, il est généralement préférable que le locateur, qui est l'investisseur, coure le risque-efficacité[15] associé à l'exploitation d'un ensemble locatif plutôt que le locataire. Si l'équité entre les locataires suppose que les loyers versés par des ménages différents pour des logements similaires doivent être similaires, elle n'implique toutefois pas que les rendements obtenus par leur locateur soient égaux quelles que soient les différences de coûts.

Pour toutes les raisons déjà citées, il ne faut pas se fier au rendement d'un immeuble particulier pour déterminer si les loyers exigés dans le marché sont justes. Si on veut établir les loyers à la juste valeur du marché selon le rendement des investissements, il faut se rapporter au rendement moyen de l'industrie.

2.2.3 Rendement annuel de l'industrie du logement locatif

Si le rendement de l'industrie, plutôt que le rendement d'un locateur, sert à évaluer si les loyers sont justes, il faut considérer un facteur important, en l'occurrence, la durée d'application du rendement de l'industrie. L'approche la plus simple serait de l'étudier tous les ans. Si on optait pour cette démarche, il faudrait nécessairement reconnaître qu'un rendement supérieur de l'industrie pour une année donnée ne devrait pas en lui-même porter à croire que les loyers doivent nécessairement être limités.

15. On emploie ici l'expression «risque-efficacité» pour désigner le risque associé aux frais d'exploitation d'un immeuble, relatif aux coûts d'exploitation moyens pour ce type d'immeuble, basés sur l'ensemble des locateurs. On considère que le locateur supporte le risque-efficacité si les locateurs qui assument des coûts d'exploitation différents pour des immeubles similaires recueillent des loyers semblables et obtiennent des revenus différents. On considère que les locataires supportent ce risque s'ils paient des loyers différents de sorte que leurs locateurs obtiennent des revenus similaires.

Entre les périodes de pénurie et de surabondance de logements, les niveaux des loyers varient et continueraient à varier s'il n'y avait pas de réglementation. On peut s'attendre à ce que le rendement tende à augmenter quand le marché se resserre, et à diminuer quand le taux d'inoccupation augmente dans les périodes d'offre élevée. Donc, un rendement élevé pour une année ne signifie pas que les locateurs peuvent généralement s'attendre à un tel rendement pendant toute la durée de leurs investissements. Les périodes de rendement élevé sont nécessaires afin de compenser les pertes des périodes de rendement faible. Peu de gens seraient disposés à investir dans le logement locatif si des rendements élevés à court terme de l'industrie étaient considérés injustes et étaient éliminés par un système de réglementation des loyers, sans aucune compensation pour les périodes où le rendement du marché est exceptionnellement faible.

Bien que les variations de prix soient inévitables dans tout marché, on pourrait soutenir que les variations dans le marché du logement locatif sont excessives et inutilement déstabilisatrices pour les locataires. Étant donné les réalités du marché privé, l'augmentation de loyer est nécessaire quand la demande dépasse l'offre; elle permet de donner un rendement supérieur au taux compétitif et ainsi d'attirer de nouveaux investissements. Cependant, il serait bénéfique de tempérer ces augmentations de loyer. Le présent rapport contient des propositions destinées à protéger les locataires en stabilisant les niveaux des loyers sans les limiter au point où les investissements dans l'industrie du logement locatif cesseraient d'intéresser les investisseurs privés.

Comme le démontrent les sections précédentes, la réglementation fondée sur le rendement des immeubles particuliers entraînerait soit le tarissement des nouveaux investissements, soit la garantie de loyers aux justes prix du marché à tous les locateurs. Aucune de ces options n'est acceptable et c'est pourquoi on s'est penché sur le rendement de l'industrie. Cependant, une réglementation fondée sur le rendement à court terme de l'industrie fait face à un problème analogue : comment tenir compte des variations de loyers du marché d'année en année? Néanmoins, la réglementation peut servir à stabiliser les niveaux des loyers et à modérer les augmentations, sans décourager les investissements. Toutefois, cela exige que l'on ait recours à la méthode du rendement à long terme de l'industrie.

2.2.4 Rendement à long terme de l'industrie du logement locatif

Si le taux de rendement des investissements peut être considéré comme le fondement acceptable d'une réglementation qui détermine les loyers selon la juste valeur du marché, les rendements à court terme et à long terme des immeubles particuliers ainsi que le rendement à court terme de l'industrie ne peuvent servir à cette fin.

Le rendement à court terme d'un immeuble particulier n'est pas un indice valable du rendement d'une exploitation locative. De plus, si le taux de rendement

compétitif devenait le maximum qu'un locateur puisse obtenir au cours d'une année donnée, il se verrait privé de la possibilité d'obtenir des augmentations de loyer qui porteraient temporairement le rendement d'un immeuble au-dessus du rendement à long terme. Cette éventualité est pourtant nécessaire afin de compenser les pertes des niveaux de loyers inférieurs à court terme – un fait inévitable dans un marché où l'offre n'est pas continuellement trop faible.[16]

Une réglementation s'appuyant sur le rendement à long terme des immeubles particuliers ne donnerait pas satisfaction car elle aurait pour effet de réduire le rendement escompté dans l'industrie à un taux moindre que le taux de rendement compétitif, si celui-ci devenait le maximum que les locateurs puissent obtenir d'immeubles particuliers – sans garantie que leur rendement ne dégringole pas au-dessous de ce taux. Par ailleurs, la garantie d'un rendement à long terme d'un immeuble n'est pas une option souhaitable, puisqu'elle enlèverait aux locateurs la motivation de limiter les coûts. Sans cette motivation, on peut s'attendre à ce que les loyers augmentent, particulièrement à l'égard des locataires dont le locateur se soucie peu de limiter les coûts.

Le rendement à court terme de l'industrie comme fondement du système de réglementation présente un défaut similaire à celui du rendement à court terme des immeubles : il ne tient pas compte des variations du marché. Qu'on empêche les locateurs de profiter de loyers temporairement élevés sur une base individuelle ou générale, l'effet sera de décourager les nouveaux investissements.

Des quatre critères pouvant servir à déterminer si les loyers sont justes, seul le rendement à long terme de l'industrie est assez complet pour assurer que le rendement réel obtenu par l'industrie soit apte à attirer les investissements à long terme. S'il y a lieu de croire que le taux de rendement à long terme est supérieur au taux compétitif, la réglementation peut réduire le rendement de l'industrie jusqu'au niveau compétitif. Cependant, si la réglementation maintient le rendement à long terme de l'industrie en dessous du niveau compétitif, les nouveaux investissements se feront très rares.

2.3 Concurrence sur le marché

Le troisième critère qui sert à déterminer si les loyers sont justes est la concurrence sur le marché. Selon la théorie économique, à moins que la concurrence ne soit en mauvais état, une industrie ne peut retirer de ses investissements un rendement à long terme qui surpasse le rendement compétitif. Par conséquent, le degré de concurrence sur le marché peut s'imposer comme un autre moyen de mesurer le rendement à long terme des investissements dans l'industrie afin de déterminer si

16. Dans un marché où les loyers sont maintenus en dessous de la juste valeur du marché, on connaît constamment des pénuries. Toutefois, si les investisseurs sont attirés dans l'industrie, le cycle normal de pénurie et de surabondance va inévitablement se produire étant donné que la demande peut fluctuer beaucoup plus rapidement que l'offre.

celle-ci obtient un rendement équitable et, partant, si les loyers sont justes. Si la concurrence est suffisante, on peut supposer que le niveau général des loyers est juste.

Le niveau de concentration et les obstacles à la pénétration du marché sont deux éléments qui permettent de mesurer la concurrence sur le marché. Muller (1986) traite de ce sujet et affirme :

> Deux conditions sont essentielles pour que les vendeurs d'un marché aient le pouvoir d'augmenter les prix au-dessus des niveaux concurrentiels pendant un laps de temps prolongé. Premièrement, un petit nombre de compagnies doivent détenir une grosse part du marché et deuxièmement, il doit y avoir des obstacles significatifs à la pénétration de nouvelles compagnies dans le marché quand les profits sont élevés. Sans la première condition, la concurrence entre les compagnies existantes ramènera les prix près des niveaux concurrentiels. Sans la deuxième condition, la percée de nouvelles compagnies provoquera une chute des prix, si les compagnies intéressées essaient de les augmenter. (p. 129) (traduction libre)

Plus loin, il explique :

> On appelle concentration du marché le fait qu'un petit nombre de compagnies détiennent une grosse partie du marché total. On mesure habituellement la concentration en se basant sur la part cumulative du marché qu'un petit nombre de grosses compagnies détiennent. (p. 131) (traduction libre)

et :

> Les obstacles traditionnels qui empêchent l'accès au marché proviennent des avantages financiers absolus des compagnies déjà engagées sur le marché, par rapport aux nouvelles venues. Citons entre autres, l'accès à de grosses sommes de capital, les économies d'échelle qui font qu'une compagnie rentable détient une grosse part du marché, et la différenciation des produits qui limite effectivement la taille du marché ouvert à une nouvelle venue. (p. 132) (traduction libre)

Si les investisseurs pouvaient participer librement au marché du logement locatif, les locateurs ne pourraient obtenir un rendement à long terme qui excède le taux compétitif. Et si les investissements dans l'industrie du logement locatif produisaient un rendement supérieur aux autres investissements comportant des risques similaires, les locateurs existants chercheraient à augmenter leurs avoirs en construisant de nouveaux logements locatifs ou en convertissant des immeubles pour les utiliser à d'autres fins. De plus, de nouveaux venus seraient attirés par

l'industrie. Il en résulterait une augmentation de l'offre, une croissance des taux d'inoccupation et une restriction des hausses de loyer, jusqu'à l'élimination du rendement élevé. Par conséquent, les rendements élevés courent à leur propre perte, à moins que ne se dressent des obstacles naturels ou artificiels qui limitent les nouveaux investissements. Si des obstacles existent, il serait peut-être préférable de réduire leur impact plutôt que de limiter les loyers par une réglementation.

L'annexe D résume le débat sur la concurrence dans l'industrie du logement locatif.[17] Les données disponibles soutiennent l'opinion qu'en fonction de l'échelle des prix-qualité qui satisfont aux présentes normes du logement, le marché du logement locatif est très compétitif et que, par conséquent, les loyers non réglementés sont les loyers à la juste valeur du marché. Muller (1986) fait observer :

> la concentration dans le développement de nouveaux logements locatifs. . .est bien en dessous des taux de concentration industriels au Canada. (p. 130) (traduction libre)

Il poursuit en déclarant que «aucune évaluation de la concentration des logements locatifs en Ontario n'a été faite.» Cependant, les données du MAML démontrent que «la part des quatre ou six locateurs les plus importants doit représenter un pourcentage relativement faible du total.» Au sujet des obstacles qui interdisent l'accès au marché, Muller déclare :

> Il est clair que les économies d'échelle ne posent pas de problème, étant donné que les locateurs peuvent facilement s'engager sur le marché petit à petit en achetant ou en faisant construire un immeuble. Rien n'indique que les gros locateurs bénéficient d'avantages financiers par rapport aux petits locateurs, et la différenciation des produits, bien que présente, donne encore aux locataires un choix assez vaste de locateurs. Bref, rien ne prouve que les obstacles à l'entrée du marché jouent un rôle important dans l'industrie du logement locatif. (p. 132) (traduction libre)

Muller termine sur ces mots :

> Suite à cet examen, nous pouvons conclure qu'il n'y a pas de raisons empiriques de rejeter les conclusions fondamentales du modèle compétitif à cause de l'imperfection du marché locatif.(p. 133) (traduction libre)

En dépit des commentaires précédents, les locataires semblent inquiets de la possibilité des grosses augmentations soudaines de loyer qui découleraient d'un

17. Voir aussi l'annexe E qui passe en revue les données sur la question du rendement des investissements de l'industrie.

changement des conditions du marché. Que cette possibilité soit réelle ou imaginaire, un système de réglementation qui assure que les loyers augmenteront en fonction des coûts de façon ordonnée, même lorsque les taux d'inoccupation sont faibles, présentera un certain attrait pour les locataires. Étant donné l'importance du loyer dans le budget de la plupart des locataires et la lenteur du taux de rajustement quand l'offre et la demande sont en déséquilibre, les conséquences nuisibles de ce phénomène peuvent être sérieuses tant pour les locateurs que pour les locataires[18] – même si l'effet n'est pas simultané. Il faut noter que la vitesse de rajustement se détermine non seulement par les caractéristiques du marché, mais également par les initiatives gouvernementales qui accélèrent ou retardent le processus d'approbation des constructions nouvelles et par les programmes budgétaires, tels que ceux établissant les avantages fiscaux, qui augmentent ou diminuent l'attrait des investissements dans le logement locatif. Quelle que soit l'origine des obstacles qui retardent les réactions rapides face aux variations du marché, ils réduisent l'efficacité de la concurrence sur le marché en tant que critère d'équité.[19] La question pertinente reste de savoir si les fluctuations peuvent être modifiées par une réglementation sans toutefois supplanter entièrement le marché. La section 4.3 traite de cette question.

2.4 Conclusions

L'analyse de la Commission d'enquête fait ressortir deux concepts pertinents en matière de loyers justes. Le premier est le concept du loyer socialement juste, qui correspond au loyer qu'un ménage a les moyens de payer pour un logement adéquat. Le loyer socialement juste maximal d'un ménage ou, en d'autres termes, sa limite de loyer socialement juste, reflète les valeurs sociales telles qu'incarnées dans l'ordre public. Le deuxième est celui du loyer selon la juste valeur du marché qui est le niveau minimal de loyer qui permettra aux locateurs d'obtenir un rendement de leurs investissements totaux dans le logement locatif, qui soit suffisant pour que les investissements actuels demeurent et que de nouveaux investissements soient

18. Lorsqu'on parle de réglementation des loyers, on a tendance à porter son attention sur les périodes de manque de logements et d'augmentations des loyers; cependant, la stabilité dans le marché veut que l'on maîtrise les périodes d'offre insuffisante ou d'offre excessive.

19. Des exemples peu fréquents et isolés d'escroquerie, un sujet traité à la section 4.2.1, et d'éviction économique, présentée à la section 4.2.2, ne sont pas considérés comme des indices d'une concurrence insuffisante sur le marché. Il s'agit là de comportements répréhensibles de la part de locateurs particuliers. En tant que tels, on doit les traiter comme des situations spéciales. Voir la discussion sur le mécanisme de révision d'un immeuble particulier du système d'indexation des loyers sur la juste valeur du marché, section 5.4.

apportés.[20] À ce niveau, tous les locateurs qui gèrent efficacement leurs biens immobiliers seront en mesure de couvrir leurs frais d'exploitation et de financement, et de disposer d'un revenu net suffisant pour obtenir un taux de rendement compétitif de leurs investissements.

La limite du loyer socialement juste de la plupart des ménages est au-dessus du loyer courant du marché, pour les logements locatifs qu'ils habitent. La Commission d'enquête ne connaît aucun critère d'équité qui exige que des avantages soient consentis à ces ménages sous forme de loyers inférieurs à la juste valeur du marché ou de logements subventionnés aux dépens de l'ensemble des locateurs ou des contribuables. Pour ces locataires, les deux critères d'équité, c'est-à-dire le loyer socialement juste et le loyer à la juste valeur du marché, peuvent être satisfaits par une règle qui serait conçue afin d'assurer que le loyer exigé se situe au niveau de la juste valeur du marché.

Pour bon nombre de ménages à faible revenu, la limite du loyer socialement juste est inférieure au loyer selon la juste valeur du marché pour un logement acceptable. Dans ce cas, aucun niveau de loyer, qu'il soit déterminé par le marché ou par une réglementation, ne satisfera aux deux concepts d'équité. La réglementation des loyers qui, dans sa forme actuelle, maintient les loyers en dessous des niveaux du marché offre un compromis. Elle ne répond à aucun des deux critères d'équité, mais elle impose aux locateurs des pertes financières injustifiées, apporte peu de secours aux locataires à faible revenu et s'accompagne d'effets négatifs se répercutant sur le parc de logements locatifs. De plus, le montant de l'aide apportée aux locataires n'est pas reliée à leurs besoins; la majeure partie de cette aide est donc mal orientée.[21]

Bien que cette politique soit populaire auprès de ceux qui profitent de cette aide mal orientée, les autres politiques qui sont destinées aux plus démunis – et qui refusent une telle aide à la majorité de locataires qui n'ont pas besoin de soutien financier – sont nettement préférables du point de vue social. Ce sont celles que défend le présent rapport. Généralement, l'aide sociale devrait être la responsabilité des contribuables de sorte que le fardeau soit distribué équitablement dans toute la société, sur la base du revenu. Une politique qui n'apporte qu'une aide partielle à ceux qui sont dans le besoin et dont les coûts sont pourtant entièrement assumés par une catégorie sociale, en l'occurrence les locateurs, n'est pas acceptable. Dans le

20. Dans le présent rapport, le niveau de loyers selon la juste valeur du marché se rapporte à un niveau général de loyers qui soit suffisant pour que l'industrie obtienne un rendement équitable. Donc, le niveau moyen de location est égal aux coûts moyens constitués des frais d'exploitation et de financement. De plus, le niveau général des loyers pour tout type identifiable de logement locatif reflète le coût moyen associé à ce genre de logement. Le loyer d'un logement particulier est un loyer à la juste valeur du marché si le loyer moyen du marché se situe au niveau de la juste valeur du marché, pour ce genre de logement.

21. La section 3.1.1.1 s'attarde plus longuement sur les conséquences des restrictions de hausse de loyer pour aider les locataires.

même ordre d'idées, tous les locataires devraient être protégés contre des loyers excessivement élevés et, à cette fin, le revenu de l'industrie du logement locatif devrait être réglementé s'il dépasse excessivement le rendement offert par les autres types d'investissements comparables, en l'absence de réglementation.

La Commission d'enquête adopte également la position que l'équité envers les locataires, qu'ils aient ou non besoin d'aide sociale, exige que ces derniers aient l'assurance que les loyers aux prix réels du marché n'excèdent pas les loyers à la juste valeur du marché.[22] Le critère du juste loyer veut que le rendement à long terme de l'industrie reflète le taux de rendement compétitif à long terme. Si ce critère est utilisé, c'est qu'il est nécessaire d'équilibrer les intérêts des locataires et des locateurs et de maintenir un climat sain, propice aux investissements privés. L'équité envers les locateurs exige que le système réglementaire ne leur enlève pas la possibilité de réaliser un taux de rendement compétitif de leurs investissements. Le rendement à long terme de l'industrie est le seul élément qui révèle de façon appropriée l'acceptabilité du rendement. Un système de réglementation qui limite les loyers par rapport au rendement à court terme de l'industrie ou au rendement obtenu par les locateurs particuliers, ne réussira pas à maintenir un climat favorable aux investissements car, dans un cas comme dans l'autre, le rendement que peuvent escompter les locateurs sera inférieur au rendement nécessaire.

Les lacunes d'un système de réglementation fondé sur le rendement à court terme pourraient donner à l'industrie des occasions de parvenir à un taux de rendement compétitif à long terme. Cependant, à moins que le rendement à long terme de l'industrie ne soit explicitement pris en considération, il n'y a pas moyen de déterminer à quel point les locateurs et les locataires sont traités équitablement par le système en général. Par conséquent, le risque existe que le système décourage les investissements nécessaires dans le logement locatif.

De plus, tout système de réglementation qui ne tient pas explicitement compte du taux de rendement obtenu risque de n'avoir qu'un effet incohérent sur l'ensemble du marché du logement locatif. Résultat : les risques d'investissement dans le logement locatif augmenteront et, pour attirer des investissements, il faudra des rendements anticipés plus élevés qu'en l'absence de réglementation. Voilà qui n'est pas l'intérêt des locataires.

Un autre aspect de l'équité veut que les loyers des logements de taille, d'emplacement et de caractéristiques similaires soient similaires. Les locateurs et les locataires voient une certaine forme d'iniquité lorsque des logements de valeur

22. Le chapitre IV continue dans ce sens : non seulement faudrait-il que le rendement à long terme de l'industrie ne soit pas excessif mais, en plus, son rendement à court terme devrait être raisonnablement stable. Il ne serait guère réconfortant pour les locataires d'avoir l'assurance que la situation se stabilisera à long terme, si le loyer qu'ils paient aujourd'hui est élevé par rapport aux coûts légitimes des locateurs.

similaire[23] affichent des loyers différents. Un système de réglementation qui fixe les loyers selon les coûts des locateurs particuliers ne signifie pas nécessairement que les locateurs seront traités équitablement et ne produira pas des loyers qui traitent les locataires équitablement.

Non seulement les fluctuations dans les revenus des locateurs sont une caractéristique normale du marché, mais elles sont également essentielles pour soutenir la motivation des locateurs face à l'exploitation rentable de leurs immeubles. Dès lors, les différences de revenus des locateurs aident à restreindre l'augmentation des loyers.

Le point principal qui découle de l'analyse présentée dans le présent chapitre est que le recours traditionnel de la réglementation des loyers à la fixation des loyers en fonction des coûts par immeuble particulier n'est pas acceptable, ni comme méthode pratique susceptible de maintenir un climat propice aux investissements, ni comme moyen de parvenir à un équilibre de l'équité entre les locateurs et les locataires. Il faut une autre approche pour fixer les loyers selon la juste valeur du marché et cette approche doit se présenter en deux étapes. La première étape consisterait à déterminer le niveau de loyer à la juste valeur du marché pour le marché tout entier, en se fondant sur le taux de rendement à long terme des investissements de l'industrie. La deuxième étape serait de s'assurer que des loyers similaires soient exigés pour des logements similaires, de façon à ce qu'en général, les loyers des logements individuels soient conformes au niveau général des loyers à la juste valeur du marché. Le chapitre V traite d'un système de réglementation se proposant d'établir des loyers selon la juste valeur du marché, et ce, à l'échelle de l'industrie toute entière.

23. En fait, la réglementation des autres industries est communément employée en partie pour réaliser un croisement des subventions afin de réduire les écarts entre les prix même quand le coût du service auprès de différents clients diffère considérablement.

Chapitre III

Types de programmes de location résidentielle

Le but du présent chapitre est d'analyser les types existants de programmes de logement. Dans ce chapitre, nous examinons le programme de réglementation en vigueur en Ontario et les programmes qui existent dans d'autres juridictions[1], de même que les approches conceptuelles à la réglementation des loyers. Le chapitre IV traite des problèmes du marché du logement locatif et analyse la pertinence des différents types de programmes de logement susceptibles de résoudre ou de réduire ces problèmes. Le chapitre V donne les grandes lignes d'un système de réglementation des loyers qui s'appuie sur une approche tout à fait différente du processus de réglementation, afin de concevoir un système qui fixerait les loyers selon le principe du loyer à la juste valeur du marché.

Chant (1986), dans les remarques d'introduction de son étude, fait référence au «labyrinthe des politiques sur le logement.»[2] En parlant des types de programmes de logement, il dit :

> Aux fins présentes, les politiques sur le logement peuvent être classées selon leur impact initial sur le marché locatif.

1. Même s'il n'est pas possible, dans le cadre du présent rapport, de décrire tous les programmes, Adams, Ing, Ortved et Park (1986) donnent un aperçu général des systèmes de réglementation des loyers en vigueur dans les provinces canadiennes, en Grande-Bretagne, dans un certain nombre de juridictions aux États-Unis, dans plusieurs pays européens, en Australie et à Hong Kong. L'étude a été préparée par le personnel de recherche de la Commission d'enquête et il est essentiel d'en faire lecture pour comprendre les multiples façons dont la réglementation des loyers a été abordée dans les différentes juridictions.

2. Dans le présent rapport, les termes «politique» et «programmes» ne s'emploient pas indifféremment. Les programmes sont des initiatives particulières qui mettent en application des politiques plus générales.

> On distingue quatre types «génériques» de politiques de logement locatif :
>
> 1) Les politiques qui *visent l'expansion du marché*. Elles influencent le comportement des participants du marché privé (c'est-à-dire les locataires, les locateurs privés ou les deux) dans un ensemble donné de conditions du marché et d'institutions.
>
> 2) Les politiques de *substitution au marché*. Elles influencent une troisième partie, autre que les locateurs privés, (c'est-à-dire le gouvernement, ses agences ou des participants sans but lucratif dans le marché locatif) afin de fournir des logements locatifs.
>
> 3) Les politiques qui *réglementent les loyers*. Elles servent à modifier la situation du marché par rapport à ce qu'elle serait normalement, en fonction de la demande existante des locataires et de l'offre existante des locateurs.
>
> 4) Les politiques *institutionnelles*. Elles modifient les arrangements qui régissent la participation du marché dans l'offre de logements ou dans les conditions des transactions entre les locataires et les locateurs. (p. 89) (traduction libre)

Le présent chapitre suit la classification de Chant. La section 3.1 examine les règles de réglementation qui se trouvent sous la rubrique de Réglementation des loyers. La section 3.2 traite des différents types de programmes budgétaires; Chant (1986) utilise le terme «politiques (ou programmes) budgétaires» pour désigner à la fois les programmes qui visent l'expansion du marché et ceux qui visent sa substitution. De plus, les programmes qui visent l'expansion du marché sont divisés en programmes de stimulation de l'offre, de stimulation de la demande et de stimulation de l'offre et de la demande. La section 3.3 traite des politiques institutionnelles.

La réglementation des loyers, les programmes budgétaires et les programmes institutionnels ne s'excluent pas mutuellement et une politique sur la location résidentielle effective doit tous les prendre en ligne de compte. Bien qu'ils n'aient pas tous les mêmes objectifs, ils adoptent ensemble une approche globale qui assure la disponibilité des logements locatifs convenables à tous ceux qui en ont besoin ou qui en veulent, à des loyers conformes à leur situation économique et exempts de la menace d'augmentations excessives ou perturbatrices.

3.1 Réglementation des loyers

Dans l'analyse finale, la réglementation des loyers limite le loyer exigible. Pour ce faire, elle peut revêtir plusieurs formes différentes. Deux aspects des systèmes de réglementation des loyers requièrent une attention particulière : 1) l'effet de la réglementation est-il restrictif ou modéré? 2) les locateurs et les locataires doivent-ils utiliser les mécanismes du système de réglementation ou ont-ils le choix de négocier des ententes privées? Les sections 3.1.1 et 3.1.2 traitent respectivement de ces caractéristiques des systèmes de réglementation des loyers. Il importe également de distinguer les systèmes de réglementation des loyers, qui prennent la forme de révision, du contrôle des loyers ou des systèmes qui allient les deux. La section 3.1.3 examine trois types de révision des loyers aux concepts distincts : la méthode des coûts répartis, le système base de capital-taux de rendement et la comparaison avec le marché. La section 3.1.4 se penche sur le contrôle des loyers.

3.1.1 Réglementation restrictive ou modérée

La réglementation restrictive, selon la Commission d'enquête, est une réglementation qui réduit et maintient les loyers à un niveau inférieur au niveau de la juste valeur du marché. La réglementation modérée peut réduire les loyers au niveau de la juste valeur du marché, mais ne les réduit pas davantage. La distinction entre les réglementations restrictive et modérée est importante car leurs effets sont sensiblement différents en ceci que dans le cadre d'un système de réglementation modérée, les investisseurs privés peuvent obtenir un taux de rendement compétitif de leurs investissements.[3]

3.1.1.1 Réglementation restrictive

Tout système de réglementation qui maintient les loyers en dessous du niveau de la juste valeur du marché est dit restrictif, mais dans la pratique, les systèmes sont restrictifs à différents degrés. Selon leur situation, les locateurs et les locataires diffèrent tellement qu'un système universel serait très restrictif pour certains, mais moins restrictif, et même modéré pour d'autres. De plus, un système restrictif, de par sa conception, peut en fait n'engendrer que des effets modérés pour ceux qui veulent en contourner l'intention ou les dispositions et qui y réussissent. Le nombre d'échappatoires, les astuces nécessaires à leur application et le degré de mise en exécution de la législation ont tous une incidence sur l'efficacité du système.

Il s'ensuit d'après la discussion du chapitre II qu'un système restrictif de réglementation traite les locateurs de façon inéquitable par rapport aux investisseurs

3. Stanbury et Vertinsky (1986) discutent de ce sujet en détail sous la rubrique Moderate Versus Restrictive Rent Controls. (p. 7-17 à p. 7-33)

dans d'autres secteurs. Par ailleurs, bien qu'un système restrictif soit, à court terme, plus intéressant pour les locataires, puisque ceux qui vivent dans des logements réglementés paient un loyer inférieur au prix du marché, l'effet du faible rendement des investissements sur l'offre de logements locatifs est fort inquiétant. Une diminution de l'offre en est la conséquence inévitable. Les locateurs existants seront poussés à rénover, convertir ou démolir leurs immeubles de façon à augmenter le revenu de leurs biens immeubles. Les nouveaux investisseurs ne vont tout simplement pas investir dans des logements locatifs s'ils s'attendent à ce que leurs rendements soient limités à un niveau moindre que le taux de rendement compétitif. Même si le système exempte les nouvelles constructions, les investisseurs ne voudront promouvoir des logements locatifs que si les loyers qu'ils peuvent escompter sont assez élevés pour compenser le risque d'une intervention politique qui limitera ces loyers.[4] Par conséquent, le niveau des loyers des nouveaux logements offerts sera plus élevé dans le cadre d'un système de réglementation restrictive que dans celui d'une réglementation modérée.[5] Il est évident que plus une réglementation est restrictive, plus son impact sur l'offre de logements locatifs aura de force.

Pour la Commission d'enquête, seules les situations extraordinaires qui nécessitent des mesures d'urgence temporaires semblent justifier une réglementation restrictive. Par exemple, en temps de guerre, un système de réglementation restrictif ou même un gel des loyers peut être justifié au titre des mesures générales de contrôle des prix.[6] Cependant, même dans cette situation extrême, il est loin d'être clair si la réglementation des loyers devrait maintenir les loyers en dessous du niveau nécessaire pour que le secteur obtienne un rendement équitable, ou simplement modérer les effets des pénuries de logements et assurer que les locateurs n'empochent pas de profits excessifs.

La réglementation restrictive peut aussi être justifiée dans le cadre d'un programme global de lutte contre l'inflation, tel que celui adopté par le Canada en 1975. De nombreux groupes sociaux ont dû, comme en temps de guerre, consentir à des sacrifices financiers à court terme afin d'atteindre le but recherché, juguler l'inflation. Mais si la réglementation des loyers s'étend sur une période de deux ou trois ans, le taux d'augmentation des loyers doit être suffisant pour couvrir l'augmentation des coûts et maintenir le rendement nécessaire des capitaux propres,

4. L'effet du risque politique est traité de façon plus complète à la section 3.2.

5. On peut surmonter cette mesure décourageante si le gouvernement offre des subventions assez généreuses pour compenser le risque politique. Cependant, le coût accru qu'entraîne l'apport de nouveau capital privé dans l'industrie du logement locatif passe des locataires des immeubles neufs aux contribuables.

6. Dans une économie de guerre, le taux de rendement compétitif pourrait devenir exceptionnellement élevé, faute de contrôle des prix. Les pénuries qui ont tendance à faire monter les prix de façon spectaculaire ne révèlent pas nécessairement l'inefficacité de l'affectation des ressources, car le mécanisme des prix est dépassé par les demandes de l'effort de guerre.

si l'on veut que le secteur privé continue d'investir. Une réglementation restrictive permanente n'est pas compatible avec le maintien de l'offre adéquate de logements locatifs financés par des capitaux privés. La section 4.8 détaille les raisons sous la rubrique «Disponibilité des capitaux».

Bien que la réglementation restrictive puisse sembler avantageuse aux locataires, elle présente des effets nuisibles après quelques années. À mesure que diminue le taux d'inoccupation, la possibilité d'augmentations déraisonnables croît de façon appréciable, quelles que soient les limites fixées par le système de réglementation. Les locataires à la recherche d'un logement sont souvent prêts à conclure un marché privé avec les locateurs, les gérants ou avec d'autres locataires qui essaient de contourner le système, puisque c'est souvent la seule manière d'obtenir un beau logement. Dans ces conditions, ce sont les locataires plus riches qui s'en tirent le mieux.

Enfin, il faut noter que la réglementation entreprise afin de ramener les loyers au niveau de la juste valeur du marché n'est pas restrictive.

3.1.1.2 Réglementation modérée

Le système de réglementation modéré est conçu pour permettre aux locateurs d'obtenir un taux de rendement compétitif de leurs investissements, tout en limitant la possibilité que les loyers dépassent le niveau de la juste valeur du marché.

Stanbury et Vertinsky (1986) présentent ainsi l'argumentation en faveur d'une réglementation modérée :

> . . .il est souhaitable de réglementer les relations entre les locateurs et les locataires de manière à protéger ces derniers des caprices extrêmes du marché du logement locatif. . . Le but est de parvenir à une relation équitable entre les locataires et les locateurs et de minimiser les abus associés à un marché dont la situation favorise les vendeurs pendant les périodes de demande excessive, tout en minimisant l'allocation impropre de ressources associée au contrôle [restrictif] des prix. (p. 7-23) (traduction libre)

Le rôle limité de la réglementation modérée des loyers a été décrit ainsi par Gilderbloom et Appelbaum (1984) :

> Dans leur tentative d'éviter les problèmes associés depuis toujours à une réglementation restrictive, les contrôles modérés pourraient aussi ne pas réussir à apporter systématiquement une aide générale à tous les locataires, mais régir surtout les augmentations de loyer excessives ou déconcertantes. En d'autres termes, la réglementation modérée des loyers peut souvent protéger des loyers abusifs, mais n'aura pas d'effet

> pour les locataires dont le locateur obtient un rendement juste et raisonnable de ses investissements. (p. 6) (traduction libre)

Stanbury et Vertinsky (1986) notent la présence de plusieurs facteurs qui distinguent la réglementation modérée et la réglementation restrictive. Le trait prépondérant mentionné en premier lieu pour décrire le système de réglementation modérée est que «les augmentations de loyer excessives sont éliminées, bien qu'elles permettent aux locateurs d'obtenir un rendement «juste et raisonnable"» (p. 7-17). Ils suggèrent plusieurs autres solutions «qui pourraient être envisagées afin d'en venir à un système de contrôle des loyers qui soit vraiment «modéré".» (p. 7-50) La première solution repose sur un «système volontaire, doté d'un mécanisme de résolution des différends qui est centralisé et qui lie les parties.» (p. 7-50) Il s'agit là essentiellement du système québécois actuel dont nous discutons dans la section 3.1.2 ci-dessous. La deuxième solution est un «loyer maximum indexé, à rajustement automatique, qui offre le choix d'une révision pour un immeuble particulier, ce qui permet de déterminer si le locateur concerné obtient les taux normaux de rendement de ses investissements.» (p. 7-50) En décrivant ce système, Stanbury et Vertinsky (1986) disent :

> Pour atteindre l'objectif de maintenir un taux de rendement normal des investissements dans les propriétés locatives, l'augmentation statutaire générale devrait tenir compte des augmentations moyennes des coûts *ainsi que* des augmentations du revenu net requis pour maintenir un taux de rendement normal des capitaux investis. . . étant donné que le parc de logements n'est pas homogène, le choix d'une révision de loyer pour un immeuble particulier est offert aux locateurs dont les logements sont touchés par des augmentations de coûts très différentes de l'augmentation que reflètent les indices utilisés pour calculer le rajustement général (taux d'augmentation statutaire). Les locataires peuvent l'utiliser pour s'assurer que les locateurs ne rajustent pas la quantité de services de façon à augmenter leurs profits, et que le calcul des loyers inclut toute *réduction* des frais d'exploitation. (p. 7-45) (traduction libre)

Cette approche correspond au système base de capital-taux de rendement que Quirin (1986) commente de façon assez détaillée. Voir section 3.1.3.2.1.

Le problème pratique dans la conception d'un système de réglementation modérée est de choisir un test ou un critère qui détermine à quel moment les loyers se situent à la juste valeur du marché. L'équation base de capital-taux de rendement décrite ci-dessous dans la section 3.1.3.2 est la seule méthode que connaisse la Commission d'enquête servant à déterminer si les loyers sont au niveau de la juste valeur du marché. De plus, cette méthode peut s'appliquer aux locateurs en tant que classe ou à des catégories de locateurs identifiées par l'emplacement, le type et la

qualité de leurs propriétés afin de déterminer l'écart entre le niveau réel et le niveau à la juste valeur du marché. L'utilité de cette technique dépendrait de la validité des données utilisées pour déterminer le niveau des loyers à la juste valeur du marché. Le système d'indexation des loyers sur la juste valeur du marché que décrit le chapitre V suit cette approche. Le calcul du rapport base de capital-taux de rendement peut servir à déterminer si les loyers sont suffisants pour assurer un rendement équitable des investissements. Le chapitre II a démontré que le loyer selon la juste valeur du marché ne peut être déterminé en se basant sur un seul immeuble ou un seul locateur.

Dans la conception d'un système de réglementation modéré, les risques associés à la surestimation et la sous-estimation du niveau réel des loyers selon la juste valeur du marché doivent entrer en ligne de compte. Si le niveau des loyers selon la juste valeur du marché est trop bas, le système sera en fait restrictif. En général, les loyers se retrouveront en dessous du niveau à la juste valeur du marché, les rendements tomberont en dessous du niveau compétitif et les investissements seront découragés. La litanie de conséquences dont nous discutons ailleurs dans le présent rapport suivra inévitablement et leur gravité dépendra de l'écart entre le niveau réel des loyers à la juste valeur du marché et le niveau des loyers réels.

Par contre, si le niveau des loyers selon la juste valeur du marché est trop élevé et que le système de réglementation des loyers autorise un taux d'augmentation élevé, la concurrence sur le marché aura tendance à entraver l'obtention par les locateurs du plein montant d'augmentation autorisé par le système de réglementation. Néanmoins, dans la mesure où la concurrence est imparfaite, l'industrie du logement pourrait obtenir des taux de rendement supérieurs au rendement compétitif, particulièrement à court terme. Un rendement élevé aura tendance à attirer des capitaux supplémentaires dans l'industrie, ce qui augmentera l'offre de logements locatifs et aura un effet modérateur sur les loyers.

Les coûts sociaux de la sous-estimation du niveau des loyers selon la juste valeur du marché sont plus lourds que les coûts sociaux de la surestimation. Les faibles taux d'inoccupation, l'entretien reporté, les démolitions, les conversions et les autres conséquences des loyers trop bas causent des ennuis et des difficultés à nombre de locataires. Les loyers qui ont tendance à être un peu élevés auront pour effet d'assurer que l'offre de logements sera suffisante pour que la demande soit satisfaite et, si on offre de l'aide aux ménages qui ont des difficultés à payer leur loyer, ces loyers créeront un minimum de difficultés. Par ailleurs, les investissements seront plus nombreux et les taux d'inoccupation seront à la hausse. Les locataires auront plus de choix et trouveront plus facilement un logement acceptable dont le loyer correspond à la juste valeur du marché.

3.1.2 Réglementation obligatoire ou facultative

Les systèmes de réglementation des loyers peuvent être obligatoires ou facultatifs.

La réglementation est facultative si le loyer peut être fixé par un locateur et un locataire, sans référence au montant qui serait autorisé par un mécanisme de réglementation officiel. Si le système est obligatoire, les locateurs ne peuvent exiger plus que le taux statutaire ou calculé, au cours d'une période prescrite, même si le locataire accepte de payer plus cher. La réglementation des loyers en Ontario est obligatoire en ceci qu'en vertu des articles 67 et 68 de la Loi de 1986 (autrefois les articles 124 et 125 de la Loi de 1979), un locateur ne peut exiger qu'une augmentation tous les douze mois, et cette augmentation ne peut pas dépasser un taux limite prescrit. Une augmentation plus fréquente ou supérieure à ce taux serait «illégale» en vertu de la Loi de 1979 (voir la note marginale à l'article 129 de la Loi) et en vertu de la Loi de 1986, le locateur s'expose à des poursuites judiciaires (voir dispositions 118(1)(c)(d)(e)). Dans un système facultatif, la fréquence des augmentations de loyer peut être limitée, mais le locateur et le locataire peuvent négocier[7] une augmentation de loyer qu'ils estiment juste, et le loyer devient alors légal. L'élément régulateur d'un système facultatif est la présence d'une autorité compétente qui tranche la question lorsque les parties ne peuvent s'entendre sur une augmentation de loyer.

Autre caractéristique du système facultatif : un locateur est libre d'exiger d'un nouveau locataire le loyer au prix du marché, en dépit du fait que le locataire précédent payait un montant réglementé inférieur. (Le nouveau locataire bénéficiera de toute la protection offerte par la réglementation des loyers en ce qui concerne les augmentations ultérieures). Cette pratique s'appelle «suppression du contrôle des logements inoccupés» et peut être reconnue officiellement ou tolérée par l'autorité chargée de l'application de la réglementation. Même s'il n'y a pas de règle officielle sur la suppression du contrôle des logements inoccupés, un système facultatif de réglementation des loyers aura tendance à déréglementer les loyers des logements libres. La pratique de la suppression du contrôle des logements inoccupés soulève l'épineuse question de savoir si on devrait refuser aux locataires qui quittent leur logement le droit d'attribuer ou de sous-louer leur logement. S'ils en avaient le droit, les chances des locateurs d'exiger des loyers du marché en vertu de la suppression du contrôle sur les logements inoccupés seraient diminuées de façon considérable, alors que les locataires seraient libres de sous-louer à un loyer augmenté ou de réclamer un passe-droit pour l'attribution de leur bail.

Si un système de réglementation est destiné à prendre la place du marché pour

7. Dans le volume I du présent rapport, p. 196, la Commission d'enquête se dit d'avis que les ententes sur les loyers entre les locateurs et les locataires sont incompatibles avec le système de contrôle des loyers en vertu de la partie XI de la Loi sur la location résidentielle. Cette remarque a été formulée dans des sections précises de la partie XI de la Loi de 1979, qui traitaient du processus de médiation qu'a dirigé la Commission de location résidentielle à propos du paiement présumé d'augmentations de loyer illégales. La présente section du rapport examine le rôle de la négociation dans les systèmes de réglementation en général.

fixer les loyers ou les augmentations de loyer, il devrait être obligatoire.[8] Il serait contradictoire de permettre à un locateur et à un locataire de s'entendre sur un loyer ou une augmentation de loyer qui entrerait en conflit avec les restrictions prévues par le système. Cependant, tous les systèmes de réglementation ne sont pas destinés à se substituer au marché. Certains proposent simplement d'améliorer la position de négociation des locataires et de régler les différends. La négociation joue un rôle essentiel dans de tels systèmes de réglementation. Qui plus est, il y a des raisons pratiques de permettre et en fait d'encourager les négociations au cours du stage initial du processus, même si le processus de réglementation prend la relève dans le cas où les parties n'arrivent pas à s'entendre.

Pour illustrer le rôle que peut jouer la négociation dans le cadre d'un système facultatif de réglementation des loyers, il est instructif d'étudier la situation québécoise actuelle de même que les conditions qui ont prévalu pendant un certain temps au Manitoba.

Le système québécois, administré par la Régie du logement, est abordé par des Rosiers (1985) :

> La philosophie fondamentale. . .de la Régie repose sur le principe que des relations harmonieuses entre les locateurs et les locataires sont le fruit d'une meilleure information sur leurs droits et obligations respectifs. Si les parties ne parviennent pas à s'entendre, la Régie les aide à régler leurs différends de façon juste et équitable, dans la meilleure atmosphère possible.
>
> . . .la Régie est en fait un tribunal ayant le double mandat de rendre des décisions sur les demandes qui lui sont présentées et, lorsque possible, de réconcilier les locateurs et les locataires. Il faut souligner que le mandat de la Régie n'est pas de fixer les loyers de façon universelle ou globale, mais de favoriser par-dessus tout la négociation et la conclusion d'un accord entre les deux parties.
>
> Elle n'intervient donc que dans un nombre limité de cas qui représentent de 5 à 10 p. 100 des locataires et fonctionne cas par cas; et même là, seule une faible partie des demandes soumises à la Régie font effectivement l'objet d'une décision du tribunal. (p. 7) (traduction libre)

Si le locateur et le locataire ne peuvent s'entendre sur une augmentation proposée, le locateur peut présenter une requête auprès de la Régie. Chaque année, la Régie publie à l'intention des locateurs un formulaire de calcul de l'augmentation

8. Sur le plan des questions identifiées dans le chapitre IV, une réduction générale du niveau des loyers pourrait être nécessaire, à court terme, afin de limiter les fluctuations du marché ou, à long terme, afin d'empêcher l'industrie de réaliser des profits excessifs, s'il est prouvé que des profits excessifs sont réalisés en l'absence d'une réglementation.

approximative pour leur immeuble. Cela permet aux parties de définir entre elles ce qui pourrait être acceptable sur la requête présentée à la Régie. Le but du formulaire est ainsi décrit :

> Le but de ce formulaire est d'aider les locataires et les locateurs à négocier une augmentation raisonnable de loyer en utilisant la méthode suggérée ici. Le formulaire de la Régie constitue une base de calcul **approximatif**; il s'appuie sur des considérations économiques et permet aux parties d'examiner la situation avec un maximum de réalisme. D'ailleurs, il reflète comment l'organisme s'y prend pour déterminer le loyer dans les cas où il est appelé à le faire.
>
> En effet, la Régie ne tient compte que des données objectives et déterminables. Il existe cependant d'autres considérations de nature qualitative surtout, dont les parties pourraient tenir compte au moment de négocier, selon leurs besoins propres et l'importance qu'elles y accordent.
>
> Une véritable négociation implique que le locataire et le propriétaire échangent les données pertinentes. Le locateur doit transmettre les faits et les chiffres concernant son immeuble au locataire et celui-ci doit tenter de les examiner de bonne foi. Si la Régie est appelée à se prononcer en dernier ressort, elle exigera qu'on lui fournisse ces données, ainsi que les documents d'appui, de façon à évaluer la situation en toute objectivité. (traduction libre)

Les augmentations ordonnées par la Régie sont soumises à toutes les révisions de données qui pourraient avoir lieu lors de l'audience de la Régie et à tous les aspects spéciaux d'un cas particulier. Elles sont conformes aux augmentations qui sont projetées sur le formulaire de calcul et qui sont fondées sur un pourcentage d'augmentation stipulé pour chacune des catégories de coût.

Le système en vigueur au Québec joue deux rôles subordonnés au processus normal du marché. Premièrement, il informe les locateurs et les locataires du taux d'augmentation qui, de façon générale, peut être considéré comme juste dans la situation économique en cours. Deuxièmement, il fournit aux locataires une arme contre les loyers excessifs.[9] Si la négociation avec le locateur ne résout pas les différences d'opinion, le locataire ne se voit pas obligé de payer l'augmentation ou de quitter les lieux.

9. Voir la question des loyers excessifs à la section 4.2.

Le grand mérite du système québécois tient du fait que les participants peuvent déterminer eux-mêmes le résultat probable d'une requête à la Régie, si leur cause se rend aussi loin. Ainsi, les négociations qui précèdent ce stade sont en quelque sorte soumises à des contraintes. Chaque partie doit avoir un bon argument pour persuader son interlocuteur d'accepter une augmentation de loyer qui diffère considérablement de celle qu'autoriserait la Régie. On a indiqué à la Commission d'enquête qu'il était rare de retrouver des augmentations qui s'écartent de celles qu'approuverait la Régie en utilisant la base de calcul du formulaire. Le processus de réglementation restreint le processus du marché sans lui enlever la liberté de parvenir à une entente raisonnable aux yeux des locateurs et des locataires. De plus, étant donné que les pourcentages stipulés sont déterminés chaque année et qu'ils reflètent les changements dans les frais d'exploitation et de financement de l'industrie du logement, l'augmentation accordée se rapproche du taux de changement survenu dans le niveau des loyers à la juste valeur du marché, pour le secteur québécois du logement locatif. C'est ce qui en fait un système modéré plutôt que restrictif.[10]

Cependant, un défenseur des droits des locataires de Montréal a dit à la Commission que certains locataires acceptent parfois une augmentation de loyer fort différente de celle qu'ils pourraient attendre de la Régie. Selon lui, nombre de locataires ne veulent pas s'engager dans un processus de révision officiel et compliqué, ni se disputer avec leur locateur, ne connaissent pas leurs droits et sont intimidés ou apeurés.[11]

Pourtant, selon les documents fournis par Stanbury et Vertinsky (1986), le stéréotype du locateur rapace qui essaie de soutirer toujours plus d'argent de ses locataires vulnérables est souvent loin de la réalité. Ils déclarent, en parlant de la situation en Ontario :

> . . .une moyenne d'environ 23 p. 100 des logements réglementés n'ont pas subi d'augmentation de loyer au cours des années 1977-1978 à 1980-1981. Documents à l'appui, . . .ce sont surtout ceux qui ne déménagent pas qui en bénéficient. (p. 6-5) (traduction libre)

Ils poursuivent :

> Les données. . .indiquent également que, indifféremment de la taille de l'immeuble, une fraction importante (environ le tiers) des locataires

10. Le fait de permettre la négociation n'assure pas qu'un système de réglementation soit modéré. Comme l'existence d'un processus de réglementation restreint les négociations, un système qui permet des augmentations de loyer inférieures au taux d'augmentation des loyers selon la juste valeur du marché aura tendance à être restrictif. La négociation diminuera le caractère restrictif du système, mais pas de façon constante dans tout le marché.

11. Faits rapportés par Claude Dagneau, le 29 octobre 1985, transcription 122- 2, p. 56.

> n'ont pas subi d'augmentation de loyer lorsque (i) les taux d'inoccupation étaient faibles ou très faibles, (ii) l'augmentation légalement exigible sans révision des loyers était de 6 p. 100, et que (iii) le taux général d'inflation se situait entre 8 et 12 p. 100. (p. 6-133) (traduction libre)

La négociation est un processus bilatéral qui peut, dans certains cas, avantager les locateurs et, dans d'autres cas, favoriser les locataires, même si le loyer qui en résulte s'approche de celui qui aurait été autorisé par un processus officiel de révision.

Joseph Locke, médiateur des loyers au Manitoba, a présenté des données sur l'expérience du Manitoba dans le domaine de la négociation.[12] Dans cette province, la loi qui a été en vigueur de 1980 à 1982 prévoyait que le médiateur pouvait intervenir à la demande du locateur ou du locataire. Dans les cas où une résolution satisfaisante s'avérait impossible, l'affaire était référée au directeur de l'arbitrage.[13]

Le témoin a rapporté que l'approche médiation-arbitrage avait fonctionné de façon satisfaisante. Le retour à la réglementation des loyers en 1982 a fait suite à un changement de philosophie gouvernementale plutôt qu'à une insatisfaction face à la médiation. Dans le cadre d'une médiation, les parties étaient capables de s'entendre sur le montant de l'augmentation du loyer dans la majorité des cas présentés au médiateur ou à son personnel. Pour consentir à une médiation, il suffisait de ne pas s'y objecter au cours d'une période déterminée suivant l'avis d'arbitrage. Il en est ressorti que, d'une façon ou d'une autre, l'arbitrage obligatoire liant était la suite inévitable d'une médiation infructueuse.

Le système du Manitoba était moins interventionniste que celui du Québec étant donné qu'il ne fournissait pas de critères ou de taux préconisés qui permettaient aux parties de déterminer d'avance ce qu'approuverait le médiateur. Il visait essentiellement la conclusion d'une entente entre les parties dans le contexte des conditions du marché et prévoyait un mécanisme de résolution des différends.

La réglementation facultative, telle qu'implantée au Québec et au Manitoba pendant quelque temps, peut s'appuyer sur plusieurs raisons. D'abord, il est plus simple du point de vue administratif de s'organiser pour que les parties parviennent à une entente plutôt que d'exiger qu'elles aillent en audience dans tous les cas où le taux d'augmentation statutaire est considéré comme insuffisant. Les ententes privées ne réduisent pas la portée du système de réglementation car elles sont assujetties au processus de révision qui résout les conflits. Cette approche comporte de nombreux points en sa faveur. De plus, lorsqu'on négocie une augmentation de loyer, c'est conformément au prix du marché, et donc à un loyer juste, à moins que les circonstances ne créent un problème de profits excessifs. Même si cela suscite

12. Transcription 64, le 2 août 1983, p. 100-137.

13. Voir le Règlement du Manitoba L70-M.R. 183/80, article 8.

certaines réserves, la négociation et la médiation[14], lorsqu'elles sont entreprises volontairement et menées de façon convenable, éliminent souvent les tensions dans les relations entre le locateur et le locataire et accélèrent le processus de fixation des loyers.

Un système de réglementation des loyers facultatif se fonde sur l'idée que les locateurs et les locataires peuvent en général, sous les auspices d'un organisme de réglementation, déterminer un loyer juste. Le système de réglementation sert alors à compléter plutôt qu'à remplacer le marché et ce, de deux façons. Premièrement, il donne un point de référence aux deux parties ou encore une indication officielle de ce qui constitue un loyer ou une augmentation de loyer raisonnable, bien que des circonstances particulières puissent justifier des écarts par rapport à ce point de référence. Deuxièmement, le système de réglementation fournit une solution aux conflits lorsque le locateur et le locataire ne peuvent s'entendre.

3.1.3 Révision des loyers

La révision des loyers est un processus administratif par lequel les loyers ou les augmentations des loyers pour des logements particuliers pris individuellement ou regroupés avec tous les logements d'un ensemble, sont déterminés par un fonctionnaire du gouvernement ou par un tribunal. Il faut la distinguer du contrôle des loyers qui prend la forme d'un plafond ou d'une limite d'augmentation des loyers appliquée de façon uniforme par une législation ou un règlement à tous les logements d'une certaine catégorie. On examine ce mécanisme à la section 3.1.4.

Du point de vue administratif, il est possible de mettre sur pied un seul système de réglementation universel, sans composante de révision. Toutefois, on ne peut envisager un système de révision des loyers en vertu duquel les loyers de chaque ensemble locatif seraient déterminés un par un. L'administration d'un tel système serait infernale. Pour cette raison du moins, les systèmes de révision des loyers s'accompagnent de systèmes de réglementation ou d'un autre mécanisme, comme la négociation, lorsque la majorité des augmentations des loyers sont déterminées sans recours au processus de la révision.

La révision des loyers peut elle-même prendre plusieurs formes très différentes. Dans les trois sections suivantes, nous examinons le système fondé sur la méthode des coûts répartis, le système base de capital-taux de rendement et le le système de comparaison des prix avec le marché.

14. La Commission d'enquête ne voit aucune différence fondamentale entre la négociation et la médiation. La première a habituellement lieu tout à fait en dehors de la structure de réglementation. La seconde fait partie d'un processus parce qu'elle est assurée par un administrateur officiel. Le processus de médiation ne doit pas comporter de pressions sur les parties intéressées afin qu'elles en arrivent à une entente.

3.1.3.1 La méthode des coûts répartis

La méthode des coûts répartis relie le taux d'augmentation des loyers autorisé dans le cas d'un immeuble résidentiel à l'augmentation des frais d'exploitation et de financement. Dans le volume I du présent rapport, on examine en détail le système de réglementation des loyers, tel qu'adopté en Ontario par la Loi de 1979, et qui se fonde sur la méthode des coûts répartis. Dans cette approche, on ne se préoccupait pas de savoir si le locateur obtenait un rendement des capitaux propres, ni de savoir comment ce rendement se comparait à celui d'autres investissements comportant des risques similaires. Le volume I dit :

> La vraie question qui se pose est de savoir si le rendement des capitaux propres des investisseurs est adéquat. (p. 115)
>
> [Cependant], comme la Loi de 1979 ne réglementait pas les loyers en fonction du rendement des capitaux propres des locateurs,[15] la question n'était pas du ressort de la première phase des travaux de la Commission d'enquête. (p. 114) (traduction libre)

Le volume I couvre tous les autres aspects de la répartition des coûts, c'est-à-dire les questions reliées aux frais d'exploitation et de financement par emprunt.[16] Il faut ajouter certains commentaires sur la question des coûts répartis reliés au financement du capital.

Un système complet fondé sur la répartition des coûts assurerait l'inclusion des changements de frais de financement des capitaux propres dans l'augmentation de loyer accordée, de même que des changements des frais d'exploitation et de financement par emprunt. Le système québécois essaie d'atteindre ce but au moyen de ce qu'on appelle un «rajustement du revenu net». Il s'agit d'un pourcentage du revenu net existant; le revenu net étant calculé en soustrayant les frais d'exploitation et les intérêts de l'emprunt, du revenu de location actuel. Chaque année, l'administration procède au rajustement de ce pourcentage, mais la méthode employée n'est pas des plus évidentes. Selon des Rosiers (1985), le rajustement est lié

15. La composante «capitaux propres» n'entrait pas en ligne de compte dans le système de révision des loyers tel qu'il a fonctionné en Ontario de 1975 à 1986. En 1979, on a ajouté une provision de 2 p. 100 en cas de situation difficile qui aurait empêché les loyers de couvrir les frais d'exploitation et de financement. Il n'y avait aucun lien entre cette provision et le rendement des capitaux propres de l'investissement effectué par les locateurs, de sorte que, même si elle aurait pu se révéler utile pour certains locateurs, elle n'aurait pas résolu le problème du rendement des capitaux propres.

16. Le système actuel ne tient pas compte de la dépréciation des biens acquis avant 1975. Cependant, en supposant une dépréciation constante, il ne serait pas nécessaire de prévoir des variations dans le coût de l'amortissement pour établir les coûts qui doivent être répartis, sauf à la fin de la durée d'amortissement des biens concernés. L'amortissement des dépenses en capital est permise sous la forme d'une provision pour les dépenses en capital.

aux fluctuations du taux d'intérêt et à l'appréciation de la valeur immobilière.[17] Le pourcentage n'est jamais négatif, même lorsque les taux hypothécaires ont baissé de façon marquée.

On a choisi le système de réglementation des loyers fondé sur les coûts répartis pour la bonne raison qu'il est équitable envers les locateurs et les locataires : les locateurs ne peuvent hausser leurs loyers plus que n'ont augmenté leurs frais, et les locataires n'ont à subir d'augmentations de leur loyer que dans la même proportion. L'argument ne tient pas pour cinq raisons.[18]

Premièrement, dans un système de répartition des coûts, le processus de révision détermine le taux d'augmentation des loyers sans égard au montant de ces loyers; c'est là une de ses caractéristiques essentielles. Cette approche suppose que tous les loyers sont équitables au cours de l'année de référence, ce qui n'est pas le cas. Dans certains cas, le loyer de référence est supérieur au niveau des loyers à la juste valeur du marché et dans d'autres cas, il est inférieur. Il existe de nombreuses raisons qui font que les loyers ne se situent pas au niveau de la juste valeur du marché.

Après 11 ans d'application de ce système, les loyers se sont inévitablement éloignés du niveau de la juste valeur du marché. Même les petits défauts du mécanisme de répartition, qui font que les augmentations ne suivent pas nécessairement les changements réels du niveau des loyers à la juste valeur du marché, peuvent produire de très grands écarts. De plus, quelques-uns de ces écarts remontent à 1975, au moment de l'adoption du système de réglementation. Dans certains cas, les loyers étaient faibles en raison des conditions du marché local.[19]

Dans d'autres cas, les locataires de longue date avaient pu bénéficier de remises en raison de leur longue occupation[20] et leur loyer était inférieur au niveau du marché de 1975. Par ailleurs, certains locateurs avaient réussi à hausser leurs loyers au-dessus du niveau de la juste valeur du marché en profitant des conditions du marché local. Certains ont sans doute maintenu leurs loyers à des niveaux plus ou moins élevés, surtout s'ils ont pleinement profité du mécanisme de révision. Pour quelque raison que ce soit, les locateurs et les locataires n'ont pas eu l'occasion de normaliser leurs loyers puisque les coûts sont normalement répartis sans que l'on détermine si le loyer de base est au-dessus ou au-dessous du niveau des loyers à la juste valeur du marché.

17. Des Rosiers (1985, p. 26 et s.) donne une explication détaillée du calcul.

18. Les cinq raisons suivent la discussion sur le loyer selon la juste valeur du marché que l'on retrouve au chapitre II.

19. Le paragraphe 134(3) de la Loi de 1979 donnait au locateur, sous réserve de conditions restrictives, le droit d'augmenter sans décision statutaire ses loyers maintenus à un faible niveau en raison des conditions économiques.

20. Steele et Miron (1984, p. 24) traitent des remises accordées en raison d'une longue durée d'occupation.

Deuxièmement, le locateur doit pouvoir obtenir un juste rendement pendant la durée de son investissement, pour être prêt à investir. Le marché résidentiel locatif a cette particularité qu'au cours des premières années, un nouvel ensemble résidentiel ne donne qu'un faible rendement annuel, si on le calcule selon des principes comptables reconnus. De fait, la marge brute d'autofinancement de même que le revenu net sont normalement déficitaires pendant plusieurs années. Au cours des ans, les loyers ont tendance à augmenter plus rapidement que les frais d'exploitation, ce qui accroît le rendement annuel. Si les loyers sont bloqués au niveau de revenus des premières années, le rendement global de l'investissement sera inadéquat.[21]

Troisièmement, l'équité envers les locateurs n'exige pas que les augmentations des loyers correspondent à l'augmentation des frais d'exploitation d'un immeuble particulier. Lors de la discussion sur les loyers à la juste valeur du marché au chapitre II, on a démontré que les augmentations des loyers doivent correspondre à la hausse des frais de l'industrie et non pas aux augmentations des frais des immeubles particuliers.

La répartition des coûts présente un quatrième problème; elle encourage moins les locateurs à exploiter efficacement leurs immeubles. Les frais, et par conséquent les loyers, sont susceptibles d'augmenter inutilement. Pour aggraver la situation, la répartition des coûts encourage les locateurs à encourir des frais inutiles et même parfois artificiels lorsque des marchés restreints et un faible taux d'inoccupation leur permettent de hausser leurs loyers. Par exemple, un acquéreur peut encourir des frais de financement excessifs au moment de l'acquisition d'une propriété locative et répartir ces frais entre les locataires, ce qui augmentera les loyers indéfiniment, même si les frais de financement excessifs initiaux sont éliminés par la suite.

Finalement, le principe d'équité veut que les locataires de logements similaires paient un loyer similaire. Un système de répartition des coûts ne prétend pas niveler les loyers des immeubles qui encourent des frais différents et qui offrent des logements de même valeur à leurs locataires. Nombre de locataires sont d'avis que les loyers devraient correspondre à la valeur des logements plutôt qu'aux frais d'exploitation, comme c'est le cas dans un marché non réglementé. Le locateur

21. Le problème est en fait un problème de praticabilité étant donné les limites des données comptables. Le revenu comptable ne comprend pas les modifications de la valeur du capital net sous forme de gains en capital non réalisés, qui découlent de l'appréciation et des pertes dues à l'amortissement du capital. Si on en tenait compte, le rendement anticipé changerait au cours des premières années. Par exemple, étant donné qu'un gain en capital est implicitement réinvesti parce qu'il n'est pas réalisé, le taux de rendement comptable au cours des dernières années diminuerait puisque la base du capital serait plus grande. En théorie, il est presque impossible de déterminer le véritable rendement économique du locateur car on ne peut prévoir le gain ou la perte en capital ultime d'un bien immobilier. Par conséquent, les systèmes de réglementation du monde réel utilisent normalement des mesures comptables du revenu, ce qui produit le problème décrit.

devrait assumer le coût de son incompétence et non pas les locataires. Inversement, le bon locateur devrait être en mesure de réaliser des profits supérieurs à la normale.

Pour ces raisons, un système de répartition des coûts ne peut fixer des loyers selon la juste valeur du marché, tel que défini dans le chapitre II. Afin de déterminer des loyers à la juste valeur du marché, il faut : 1) considérer explicitement le rendement des capitaux propres de l'industrie locative; et 2) fonder toutes les augmentations de loyer sur le taux d'augmentation des frais de l'industrie en général plutôt que sur l'augmentation des frais des immeubles particuliers.

Dans les meilleures circonstances, la répartition agit comme soupape de sécurité qui peut modérer, jusqu'à un certain point, un système de réglementation des loyers qui, autrement, serait restrictif. C'était peut-être l'intention initiale des concepteurs du système de réglementation des loyers ontarien et celui-ci aurait pu réussir à titre temporaire. À long terme, un système restrictif de réglementation des loyers n'engendrera pas une réglementation équitable, ni un marché locatif qui intéresse les investisseurs privés.

3.1.3.2 Base de capital-taux de rendement[22]

On peut éviter les deux premiers problèmes mentionnés plus haut, et qui sont associés aux systèmes de réglementation par répartition des coûts, en utilisant une méthode fondée sur l'équation base de capital-taux de rendement qui approuve les loyers plutôt que les augmentations de loyer. Cette méthode de réglementation des loyers tiendrait compte de l'équité du niveau initial des loyers de même que du montant de l'augmentation. Elle élimine aussi un problème relié au fait que les rendements du locateur sont bloqués à des niveaux trop élevés ou trop bas par rapport au taux de rendement compétitif.

La méthode de réglementation fondée sur la base de capital-taux de rendement s'appuie sur le principe que chaque locateur doit obtenir de son investissement un taux de rendement compétitif. Toutefois, comme elle se concentre sur le rendement d'un immeuble particulier, elle n'assure pas que les loyers exigés correspondent à la juste valeur du marché, tel que défini au chapitre II.[23] Néanmoins, la méthode base

22. La discussion sur un système de réglementation s'appuyant sur l'approche fondée sur la base de capital-taux de rendement, de la présente section, est beaucoup plus détaillée que les discussions des autres types de réglementation. Cette attention spéciale est nécessaire car l'approche base de capital-taux de rendement sert de fondement conceptuel au système d'indexation des loyers sur la juste valeur du marché. Il faut toutefois noter que le système d'indexation des loyers sur la juste valeur du marché adopte l'approche base de capital-taux de rendement de plusieurs manières importantes. Voir la description du système d'indexation des loyers sur la juste valeur du marché dans le chapitre V.

23. Le chapitre V donne un aperçu du système de réglementation des loyers recommandé par la Commission d'enquête, qui établit des loyers à la juste valeur du marché.

de capital-taux de rendement mérite qu'on l'examine attentivement. Comme le montre la section 3.1.4 qui suit, le concept fondamental peut servir dans toute l'industrie locative pour déterminer le niveau des loyers à la juste valeur du marché.

Dans Quirin (1986), une étude des mécanismes de fixation des prix dans d'autres industries réglementées révèle que la forme la plus complète d'un système de réglementation fondé sur les coûts est la méthode base de capital-taux de rendement (ou coût du service). Quirin fait remarquer que la caractéristique de la base de capital-taux de rendement :

> . . .est une provision pour le rendement des investissements dont le calcul tient explicitement compte du montant de capital employé (la base de capital) de même que du coût d'emprunt et de maintien de l'emprunt (le taux de rendement). Les frais d'exploitation qui, selon l'agence de réglementation, ont été encourus en bonne et due forme dans le but d'offrir un service, sont aussi inclus dans le calcul du coût du service qui est recouvrable par le biais des frais imputés aux utilisateurs du service. (p. 60, 61) (traduction libre)

Quirin (1986) fait des observations sur «la tendance qu'ont les autres systèmes de réglementation à évoluer vers cette forme.» (p. 61) Les lacunes des systèmes moins complets incitent les parties qui en sont les victimes à exercer des pressions pour que des améliorations soient apportées au système. En Ontario, on n'a pas tenu compte de la question du rendement des capitaux propres des locateurs parce qu'elle était trop difficile à aborder.[23] La Loi de 1986 modifie le système de répartition des coûts de l'Ontario afin de reconnaître formellement le rendement des capitaux propres dans le cas des ensembles qui furent réglementés pour la première fois après l'adoption de cette loi. En outre, on a adopté des mesures spéciales afin de corriger les iniquités qui résultaient des loyers «chroniquement faibles». Ces changements proposés prouvent que le système ontarien évolue, comme les autres systèmes de réglementation, vers une formule appliquant la méthode base de capital-taux de rendement. Cependant, notre système continue de comporter à maints égards des faiblesses par rapport à d'autres industries ayant recours à cette méthode.

Les éléments principaux du système base de capital-taux de rendement qui méritent notre attention dans le présent rapport sont les méthodes qui déterminent le taux de rendement et la base de capital. Le traitement des frais d'exploitation ne mérite pas qu'on s'y attarde car le même est réservé au système de répartition des coûts. Le système fondé sur l'équation base de capital-taux de rendement se

24. Dans la section 9.4 du volume I du présent rapport, qui traite des frais de financement, on souligne que bien qu'il soit à l'avantage des locateurs de faire passer le remboursement du capital dans le calcul des coûts, il s'agit «d'une manière insatisfaisante de permettre aux locateurs de réaliser un rendement de leur capital initial investi».

distingue du système de répartition des coûts parce que dans le premier cas, les frais d'exploitation totaux permis pour l'année sont inclus dans le loyer autorisé, alors que, dans le dernier cas, l'augmentation permise dans les frais d'exploitation sert à déterminer l'augmentation de loyer.

3.1.3.2.1 Détermination du taux de rendement nécessaire

Quirin (1986) présente une méthode[25] qui détermine le taux de rendement nécessaire pour que les investisseurs privés soient prêts à financer des projets d'immeubles locatifs. Cette méthode compare le rendement et le risque des investissements dans le logement locatif au rendement et au risque caractéristiques d'autres types d'investissements.[26] Selon la méthode de Quirin, les investissements analysés doivent être faits dans des sociétés ouvertes qui ont des prix d'actions cotées et un produit des dividendes.

Nombre de sociétés[27] engagées dans le marché du logement locatif en Ontario publient des états financiers vérifiés et des données boursières qui permettent de calculer le risque et le rendement moyen des capitaux propres ou du rendement des investissements dans ce groupe. La plupart de ces sociétés agissent comme promoteurs immobiliers et comme investisseurs dans les propriétés commerciales et résidentielles. On ne peut démontrer empiriquement que les données sont caractéristiques du secteur du logement locatif dans son ensemble pour déterminer le rendement des capitaux propres nécessaire. En conséquence, Quirin (1986) constate :

> Cependant, il y a la question non résolue de savoir si oui ou non les valeurs de risque déterminées dans le cas des sociétés immobilières ouvertes rapportent incorrectement leur niveau de risque dans le logement locatif. (p. 168) (traduction libre)

25. Voir le chapitre III et l'annexe 3-B de Quirin (1986) pour obtenir les détails sur un calcul explicatif du rendement nécessaire recherché par les sociétés immobilières ouvertes, à partir du mois d'avril 1985.

26. Du point de vue conceptuel, cette approche détermine le taux de rendement compétitif du capital investi dans le logement locatif en mesurant le risque associé à ce genre d'investissements, en le comparant au risque présenté par un échantillon de valeurs à faible risque et d'investissements de capitaux propres, puis en évaluant le rendement nécessaire en fonction du risque relatif. Cette approche suppose implicitement que la prime de risque est constante par unité de risque invariable, du moins sur une échelle pertinente. Voir annexe 3-B de Quirin (1986).

27. Quirin (1986) a utilisé de huit à dix sociétés de gestion et de promotion immobilières inscrites à la Bourse de Toronto pour effectuer une série de calculs du risque, au cours de la période de 1969 à 1985; Kalymon (1978) en a identifié cinq pour la période de 1972 à 1976; Muller (1978) en a identifié cinq faisant affaire à Toronto, de 1966 à 1975.

En ce moment, cependant, on ne dispose pas de meilleures données pour évaluer le risque et donc le rendement des investissements nécessaire dans l'industrie du logement locatif.

Une autre difficulté provient du fait que les évaluations du rendement nécessaire pour les locateurs sont généralement fondées sur le risque couru par les sociétés immobilières ouvertes et que ces dernières ne sont pas des locateurs typiques. Le compromis risque-rendement de ces compagnies peut différer des conditions qui existent dans d'autres segments de l'industrie. Une partie importante de l'industrie est composée de sociétés fermées. On ne dispose pas de données qui nous permettent de déterminer si le rendement de ces sociétés fermées se compare à celui des sociétés immobilières ouvertes car les actions des sociétés fermées ne sont pas offertes au public. Il serait tellement difficile et coûteux d'évaluer le cours du marché de ces sociétés, comme l'exige la méthode de Quirin, que cette tâche tiendrait de l'impossible.

Sur une échelle encore plus petite, plusieurs milliers de «petits» locataires constituent près de la moitié du marché du logement locatif.[28] La plupart d'entre eux emploient des méthodes commerciales et financières relativement rudimentaires. Les données statistiques requises afin de déterminer scientifiquement le rendement des capitaux propres nécessaire recherché ne sont tout simplement pas disponibles en ce moment et seraient difficiles à recueillir, étant donné le risque associé aux investissements consentis par ces locateurs en tant que groupe.[29]

Bien que Quirin (1986) reconnaisse que sa méthode choisie pour déterminer le taux de rendement nécessaire soit fondée sur un concept limité, il déclare :

> En résumé, nous sommes d'avis qu'aucune raison nous oblige à différencier les locateurs selon leur importance ou leur type, pour calculer le taux de rendement. (p. 168) (traduction libre)

Il faut considérer cette conclusion à la lumière d'une de ses observations précédentes :

> La question de savoir si oui ou non le taux de rendement nécessaire, caractérisé par un niveau de risque donné varie selon les investisseurs de l'industrie locative ne peut être résolue à l'aide de données factuelles. Néanmoins, les arguments théoriques qui s'opposent à la variation semblent être irrésistibles. (p. 166) (traduction libre)

28. Fondé sur les données du MAML (1983, tableau 5).

29. Campbell Sharp (1984, p. 3, 7) et Ekos (1985, p. 22-28 et p. 8-11 dans l'annexe B) traitent des difficultés qu'entraîne l'obtention de données vérifiables auprès des petits locateurs en raison de leurs pratiques de gestion et de tenue de livres. Les réponses aux questions de ce domaine comportent également un facteur de parti pris.

Une opposition semblable s'applique à «la question du niveau de risque relatif de plusieurs types de locateurs». (p. 165) On déduit des commentaires de Quirin que le risque estimatif des investissements dans l'industrie du logement locatif peut différer du risque des avoirs fonciers des sociétés immobilières à exploitation diversifiée. Cependant, le risque du secteur de logements locatifs des sociétés immobilières à exploitation diversifiée ne devrait pas différer du risque des investissements dans le marché locatif par d'autres types de locateurs.

La Commission d'enquête ne connaît aucune méthode valide qui évalue le taux de rendement compétitif avec une précision raisonnable et qui ne comporte pas de calcul qui ressemble à celui que préconise Quirin (1986).[30] En théorie, l'évaluation du taux de rendement nécessaire de l'industrie du logement locatif serait améliorée si on recueillait des données sur le rendement obtenu par des investisseurs du secteur du logement locatif, autres que des sociétés immobilières ouvertes. Ces données pourraient ensuite servir à déterminer si le risque de leurs investissements est supérieur ou inférieur à celui des sociétés immobilières ouvertes. Cependant, les données nécessaires n'existent pas et ne peuvent être recueillies à cause d'un problème de circularité.[31] Quoi qu'il en soit, si on applique le taux de rendement nécessaire des sociétés immobilières ouvertes au taux de rendement autorisé pour l'industrie, on pourra par la suite mettre au point des tests qui détermineront si le taux est adéquat. Plus spécifiquement, une pénurie d'investissements de la part des sociétés immobilières fermées et des locateurs particuliers indiquerait que le rendement autorisé est inférieur au rendement nécessaire. Une pénurie d'investissements se manifestera par une faiblesse prolongée des taux d'inoccupation et par la conversion et la démolition des logements existants par un grand nombre de locateurs.

3.1.3.2.2 Évaluation de la base de capital

Il faut déterminer la valeur de la base des capitaux propres qui permet de fixer un rendement, tout comme il faut déterminer le rendement des capitaux propres approprié. Cette base est constituée des intérêts de l'investisseur dans la propriété foncière, intérêts sur lesquels il devrait réaliser un rendement.

30. Les détails peuvent être débattus. Par exemple, des investissements financiers différents peuvent servir à évaluer le taux de risque tandis que d'autres échantillons d'investissements peuvent servir à évaluer la relation entre le risque et le rendement. Ces questions ne changent toutefois pas la validité conceptuelle de l'approche fondamentale.

31. La circularité pose un problème parce que le rendement nécessaire des locateurs est calculé à partir de leur revenu net et de la valeur de leurs biens immeubles. La valeur des biens immeubles est la valeur présente du revenu net futur, escompté du taux de rendement nécessaire. Donc, le calcul est circulaire. Les sociétés ouvertes ne souffrent pas de ce problème car leurs valeurs peuvent être déterminées par les données boursières.

Il y a deux écoles de pensée distinctes sur la façon d'évaluer la base de capital. La première est axée sur ce qu'on pourrait appeler le recouvrement des frais. L'investissement dans le logement locatif est alors considéré comme un investissement qui rapporte le taux de rendement compétitif courant, ajusté en fonction du risque que tout investissement court dans l'industrie du logement locatif. Le rendement autorisé serait obtenu sur la valeur d'origine de l'investissement de capitaux propres.[32] Le rendement obtenu pourrait correspondre en tout ou en partie au revenu du locateur ou être réinvesti dans le remboursement de l'hypothèque, ce qui augmenterait les capitaux propres du locateur.[33] Le revenu net autorisé pour toute année serait calculé en multipliant le total des capitaux propres par le taux de rendement compétitif. La base des capitaux propres des années suivantes serait alors déterminée en tenant compte du réinvestissement du rendement par le locateur, ou des apports additionnels de fonds, moins tous les retraits. Ceci aurait pour effet d'assurer que le locateur réalise chaque année un taux de rendement compétitif et, par conséquent, pendant toute la durée de son investissement.[34] Si cette méthode était appliquée à chacun des immeubles résidentiels locatifs de tous les locateurs, l'industrie du logement locatif n'obtiendrait ni plus ni moins que le taux de rendement compétitif. Cette philosophie reflète une attitude assez répandue vis-à-vis des services publics : les gens croient que les prix devraient suffire au recouvrement de tous les frais, qu'ils ne devraient pas être influencés par les autres forces du marché (en particulier, l'offre et la demande de facteurs de production, y compris le terrain).

Le deuxième aspect pourrait s'appeler la simulation du marché. Cette méthode tient pour acquis qu'un investissement comporte une part de spéculation, en ce sens que les conditions du marché, en général, et du marché de l'immobilier, en particulier, peuvent causer des gains ou des pertes en capital qui doivent être inclus dans la base de capital en vertu de laquelle un rendement est autorisé. Ce deuxième point de vue est fondé sur la présomption que les locateurs devraient réaliser un taux

32. Sous cet angle, l'investissement ressemble à un simple dépôt dans un compte de banque.

33. Le revenu serait également réinvesti s'il servait à couvrir une marge brute d'autofinancement déficitaire qui résulte d'un revenu de location insuffisant (par exemple, au cours des premières années de possession d'un immeuble), de dépenses extraordinaires ou de dépenses en capital.

34. En pratique, il faudrait faire des rajustements pour augmenter la base des capitaux propres, les années où le revenu net réel serait inférieur au revenu net permis. Ce serait normalement le cas au cours des premières années de possession de l'immeuble, si les rendements monétaires ou les rendements comptables sont ceux que mesure le système de réglementation, et si le rendement permis est le taux de rendement minimal nécessaire. Normalement, dans l'industrie du logement locatif, les locateurs obtiennent des rendements réels et la compensation de l'inflation provient de l'appréciation en capital de leurs biens immeubles. Si l'effet de levier joue un rôle important dans le financement de la propriété, il pourrait entraîner une marge d'autofinancement négative pour le locateur. De plus, il faudrait des mécanismes qui tiennent compte de la probabilité de la revente qui permettrait de réaliser un gain en capital. Par contre, on ne peut anticiper l'importance de ce gain. Voir note en bas de page 22.

de rendement compétitif de la valeur actuelle de leurs biens immeubles. Donc, si pour quelque raison que ce soit, la valeur augmente, le montant du rendement autorisé devrait augmenter en conséquence. De même, si la valeur de la propriété diminue, la base de capital et le revenu autorisé seraient aussi à la baisse. Le locateur pourrait alors réaliser, soit des gains, soit des pertes en capital, pendant la durée de possession de l'immeuble, et le rendement obtenu pendant la durée de l'investissement serait incertain. Cette approche reflète le plus fidèlement le mode de fonctionnement des marchés concurrentiels puisque les prix correspondent aux facteurs des marchés plutôt qu'aux coûts d'origine.

Avant de choisir la méthode d'évaluation de la base de capital en vue d'une réglementation, il convient de décider si le but de la réglementation est de séparer le prix et les forces du marché ou de minimiser les effets des imperfections du marché en essayant de déterminer le prix qui résulterait d'un marché parfaitement concurrentiel. Un facteur déterminant dans cette décision devrait être la praticabilité de l'approche de recouvrement des frais dans le contexte actuel de l'industrie du logement locatif.

La différence entre ces deux écoles de pensée est reliée aux changements de la valeur locative d'une propriété quand il se produit des changements inattendus dans l'attrait de son emplacement.[35] En général, les locateurs croient que si l'emplacement de leur immeuble connaît soudainement des gains de valeur, ils ont le droit de demander des loyers plus élevés aux locataires qui profitent de cet emplacement avantageux. Nombre de locateurs croient qu'ils devraient être autorisés à augmenter les loyers, même si les locataires en place sont incapables de les payer ou ne considèrent pas que l'emplacement vaut le loyer que de nouveaux locataires accepteraient de payer. Du point de vue des locateurs, l'attribution des logements devrait être déterminée par la capacité et la bonne disposition des locataires à payer[36] le loyer exigé. Dans notre société, c'est là le principe qui régit les allocations de la plupart des autres biens et services offerts par le secteur privé. Par contre, nombre de

35. Des augmentations anticipées dans l'attrait de l'emplacement de biens immeubles seraient capitalisées dans la valeur du terrain au moment de son achat. Donc, pour obtenir un taux de rendement compétitif du capital investi, le locateur doit réaliser le bénéfice des augmentations anticipées de la valeur de l'emplacement. On présume alors que les augmentations réelles de la valeur de l'emplacement sont tout autant susceptibles d'être sur-anticipées que sous-anticipées. S'il y avait des augmentations inattendues, l'industrie ferait des profits excessifs. Voir la section 4.3.

36. Cette affirmation reflète le mécanisme du marché, seulement à court terme, lorsqu'on ne peut modifier l'offre totale. Pendant une période de plus de quelques mois, le nombre total de logements devant être attribués se modifie selon le niveau des loyers. Plus le niveau des loyers sera élevé, plus le nombre de logements que les locateurs voudront et pourront offrir sera grand. Le prix compétitif du marché permet d'assurer que le nombre de logements locatifs que les locateurs veulent et peuvent offrir au niveau des loyers en vigueur correspondra au nombre de logements locatifs que les locataires veulent et peuvent payer. Les ménages à faible revenu seront peut-être logés de façon inadéquate si le prix qu'ils veulent et peuvent payer est inférieur à celui auquel les investisseurs veulent et peuvent offrir des logements locatifs. Voir l'étude sur les loyers socialement justes aux sections 2.1 et 4.1.

locataires aimeraient que les augmentations de loyer ne soient pas supérieures aux augmentations des frais.[37] Ils estiment qu'ils devraient bénéficier de ce nouvel attrait imprévu de l'emplacement comme s'il s'agissait d'un droit de locataire, sans avoir à débourser un loyer plus élevé. La question primordiale qui différencie les deux méthodes d'évaluation de la base de capital est de savoir qui doit profiter de l'augmentation de la valeur de l'emplacement, le locateur ou le locataire.

Il y a plusieurs raisons de refuser l'approche de recouvrement des frais pour évaluer la base de capital. Du point de vue équité, si on accepte que les locataires doivent jouir du nouvel attrait imprévu de l'emplacement de l'immeuble qu'ils habitent, alors ils devraient également supporter le coût des diminutions imprévues dans la valeur de l'emplacement. Or, cette équation est irréalisable. Si la valeur d'un logement augmente et dépasse le loyer autorisé dans le cadre du recouvrement des frais et que le locataire paie un loyer inférieur à la valeur courante du logement, alors inversement, le locataire devrait être obligé de payer un loyer supérieur à la valeur courante du marché, lorsque le loyer autorisé dépasse la valeur du marché. Cependant, le locataire est libre de partir et le locateur devra réduire le loyer ou laisser le logement inoccupé. Lorsqu'un système détermine les loyers autorisés sans les garantir, c'est toujours le locateur qui essuie la perte.[38] Étant donné que le locateur doit subir les conséquences des baisses de valeur, il est juste qu'il bénéficie aussi des éventuelles hausses de valeur.

Une considération supplémentaire s'impose en ce qui concerne l'approche du recouvrement des frais : si les loyers sont réglementés selon cette évaluation et qu'ils sont inférieurs à la valeur du marché, les locataires qui quittent leur logement peuvent exiger, des sous-locataires ou des locataires qui reprennent leur logement, un loyer au prix du marché ou un pot-de-vin et capitaliser financièrement sur l'attrait accru de leur logement. Si le locataire suivant doit verser une somme pour l'augmentation de la valeur géographique du logement, il n'y a aucune raison que ce soit le locataire, plutôt que le locateur, qui en bénéficie financièrement.

L'approche du recouvrement des frais présente un nouveau problème : puisque les propriétaires de propriétés autres que locatives bénéficient de l'augmentation de la valeur de l'emplacement de leur propriété, un système de réglementation qui fait passer ces avantages aux locataires incitera fortement les propriétaires immobiliers à ne pas offrir de logements locatifs. Ils préféreront

37. Voir tableaux 5 et 6 et la discussion (p. 45-47) de Knetsch, Kahneman et McNeill (1984).

38. La théorie économique prétend que si on avait recours à l'approche du recouvrement des frais, les investissements diminueraient et le loyer des logements neufs augmenterait jusqu'à ce que les locateurs reçoivent une compensation adéquate pour cette iniquité. Donc, à long terme, le loyer des logements neufs serait plus élevé et les locataires paieraient les bénéfices qu'ils retirent du système. Alors que le processus du marché effacerait l'iniquité, il mettrait en échec l'intention apparente d'adopter la méthode de recouvrement des frais.

investir dans des logements en copropriété et dans des immeubles commerciaux.[39] Au fil des ans, il en résultera une pénurie de logements locatifs. Afin d'éviter ce problème, le gouvernement devra intervenir avec force dans l'ensemble du marché immobilier. Des lois sévères sur l'utilisation des terrains devraient être adoptées ou alors, il faudrait trouver le moyen d'éliminer les gains en capital sur tous les terrains. L'une ou l'autre de ces deux solutions aurait un effet marqué sur l'efficacité de l'attribution de terrains dans les régions urbaines[40] et exigerait que l'on traite l'industrie du logement locatif comme un service public.

Si on traite l'immobilier locatif comme un service public, une autorité publique devra faire l'acquisition des terrains sur lesquels sont construits des immeubles de logements locatifs afin que soient évités les problèmes déjà mentionnés.[40] Ces terrains de propriété publique seraient alors réservés au logement locatif et les investisseurs devraient exploiter leurs immeubles comme un service public et exiger des loyers réglementés. Cette approche verrait le coût des terrains entrer dans le calcul des loyers comme frais d'exploitation égaux au loyer annuel exigé par le gouvernement pour le terrain, au lieu de faire partie de la base de capital. Leur valeur actuelle sur le marché ne jouerait aucun rôle dans la détermination des loyers à la juste valeur du marché. On ne pourrait utiliser ces terrains à d'autres fins pour tirer partie de la valeur accrue de leur emplacement, car le gouvernement (probablement un organisme du logement locatif) en contrôlerait l'utilisation. Dans le cadre de cette approche, le secteur privé de l'industrie serait limité à la propriété et à la gestion des immeubles d'habitation.

39. Cette affirmation suppose que, pour la location résidentielle et pour les autres usages des terrains, les taux de rendement ajustés au risque sont égaux lorsque les gains en capital reliés aux augmentations anticipées de la valeur de l'emplacement des terrains sont considérés au même titre que tout autre type d'investissement. Si on n'accorde pas ces bénéfices aux propriétaires fonciers qui investissent dans des propriétés résidentielles locatives, ceux- ci anticiperont des rendements plus faibles jusqu'à ce que le marché s'adapte au traitement différentiel des terrains. L'offre de logements locatifs diminuera et l'offre de terrains pour utilisation à d'autres fins augmentera, en fonction de la demande, jusqu'à ce que les rendements rajustés au risque soient égaux. Après quelque temps, des loyers plus élevés dédommageront les locateurs de la perte du droit d'encaisser les bénéfices provenant de la valeur accrue de l'emplacement.

40. Voir Muller (1986, p. 110-118) et Stanbury (1985, nº 15, chapitre 5).

41. Dans le cas d'un terrain qui n'est pas de propriété publique et dont l'utilisation n'est pas réservée au logement locatif, le propriétaire voudrait peut-être l'utiliser à d'autres fins s'il prévoyait une augmentation de sa valeur. Au cours des années à venir, il serait capable d'obtenir le taux de rendement compétitif de la valeur accrue du terrain, s'il choisissait d'utiliser son terrain à une fin autre que le logement locatif. Le terrain étant utilisé pour la construction d'un immeuble locatif, qui est réglementé conformément à l'approche du recouvrement des frais, la valeur foncière gèlerait son coût initial et le rendement ne s'obtiendrait que par rapport à cette valeur plus faible. Les propriétaires de terrains utiliseraient donc leurs terrains à d'autres fins, à moins que le rendement permis aux propriétés locatives n'inclue une prime qui compenserait le risque de perte et éliminerait ainsi les avantages du recouvrement des frais pour les locataires.

Le paiement des terrains aux propriétaires actuels pourrait s'effectuer par la voie de dettes obligatoires productives d'intérêt et qui proviendraient des frais déboursés par les locateurs pour l'usage des terrains. Pour la Commission d'enquête, une telle conversion en service public semble être l'unique manière de priver les locateurs de la plus-value des coûts dus à l'inflation et de l'emplacement des terrains.[42]

Quirin (1986) énumère les autres méthodes possibles suivantes pour évaluer la base de capital qui fixe le rendement permis.

(1) Coût d'achat d'origine (initial)
  (i) du propriétaire actuel
  (ii) du propriétaire initial, moins la dépréciation
(2) Coût d'achat initial rajusté
  (i) du propriétaire actuel
  (ii) du propriétaire initial, moins la dépréciation
(3) Coût de remplacement-de reconstitution
  (i) moins la dépréciation comptable
  (ii) moins la dépréciation observée
(4) Valeur du marché
(5) Juste valeur
(6) Versions non dépréciées de (3), (4) et (5)
(7) Valeur au pair des titres en circulation
(8) Valeurs comptables des titres en circulation (p. 69)

En ce qui concerne les deux approches présentées plus haut, les méthodes (1), (2) et (8) touchent au recouvrement des frais. Les méthodes (3) et (4) concernent la simulation du marché. La méthode de la juste valeur (5), est un compromis entre les deux.

42. Il y aurait lieu de noter qu'avec le temps, les loyers des biens immeubles qui auraient été déterminés sur la base du recouvrement des frais tomberaient en dessous du niveau des prix concurrentiels du marché si la valeur des terrains augmentait. Conséquemment, il y aurait une demande excessive et il faudrait mettre au point des mécanismes d'attribution des logements. Ceux qui en contrôleraient l'accès (locataires en place, gestion immobilière, etc.) pourraient attribuer les logements moyennant un pot-de-vin ou faire preuve d'une forme quelconque de favoritisme. Une des solutions serait de louer ces logements à des ménages à faible revenu. Les loyers pourraient être indexés sur le revenu et si le revenu réel tombait au-dessous du niveau des prix du marché, le gouvernement pourrait alors verser une subvention. En effet, c'est ainsi qu'un ensemble d'habitation sans but lucratif s'organise habituellement, bien que des subventions additionnelles fassent souvent partie du financement initial du projet. On doute que cette approche puisse de façon réaliste s'appliquer à l'ensemble du marché locatif.

Si le coût réel du logement était constant[43] dans un marché parfaitement concurrentiel, les deux approches donneraient le même résultat. Dans un chapitre qui étudie les autres méthodes de détermination de la base de capital, Quirin (1986) présume que tel est le cas. Il conclut donc :

> Notre étude propose que le choix parmi les méthodes disponibles d'évaluation de la base de capital devrait être fondé sur la convenance de la réglementation et des caractéristiques de l'industrie. Elles *peuvent* toutes fournir à l'investisseur de capital une protection adéquate contre l'inflation, trait essentiel qui attire le capital et qui manque visiblement dans les dispositions du système actuel de réglementation [en Ontario]. Cependant, aucune d'entre elles ne présente le potentiel de gains inattendus au cours d'une inflation, qui caractérisait le marché non réglementé. (p. 245) (traduction libre)

Quirin ne tient aucunement compte des différences conceptuelles qui deviennent importantes lorsqu'il se produit des changements imprévus dans la valeur géographique des propriétés, ce qui est inévitable au cours des longues périodes qui caractérisent les investissements du logement locatif. On doit tenir compte de ces changements de valeur lorsqu'on examine l'étude qu'a fait Quirin des autres techniques d'évaluation de la base de capital.

Chaque approche comporte de sérieuses difficultés de mise en application. Après avoir éliminé d'autres approches à cause de problèmes divers, Quirin (1986) conclut :

> On peut dans une bonne mesure, venir à bout de ces problèmes au moyen d'une norme de coût d'achat initial rajusté, dans laquelle les coûts d'achat ainsi que les coûts d'amélioration du capital, sont mis à jour par le biais d'un indice des prix. (p. 247, 248) (traduction libre)

En ce qui concerne un indice des prix acceptable, Quirin poursuit :

> . . .un indice du pouvoir d'achat général est plus approprié qu'un indice des coûts de remplacement. L'indice approprié à ces fins est l'indice des prix à la consommation (IPC). (p. 248, 249) (traduction libre)

Afin d'éviter les évaluations répétées des biens immeubles, Quirin (1986)

43. Le coût réel du logement est constant si la valeur locative type sur le marché en termes nominaux change au même rythme que le taux d'inflation. Dans ce cas, le coût initial rajusté équivaut au coût de remplacement.

propose que les propriétaires de biens immeubles datant d'avant 1986[44] soient obligés d'inscrire la valeur de leurs biens immeubles en 1985 pendant ou avant leur première audience de révision des loyers. Les biens immeubles loués pour la première fois en 1986 ou plus tard seraient enregistrés à leur valeur en capital initiale. En tout cas, la «valeur enregistrée devrait être divisée en deux composantes : valeur du terrain et valeur de l'immeuble.» (p. 263) (traduction libre) Seule la valeur de l'immeuble serait amortissable.

Sur la question du taux de rendement, Quirin (1986) conclut :

> Le taux de rendement qu'il faut utiliser avec une base de capital de coût rajusté est un taux «réel», sans sa composante d'inflation. (p. 249)[45] (traduction libre)

Toutefois, en raison des difficultés pratiques reliées au fait que la dette est payable en dollars nominaux, Quirin (1986) soutient que le système de révision devrait :

> . . .permettre l'intégration du coût nominal sur les parties de la base de capital financées par emprunt, ainsi qu'un rendement réel des capitaux propres sur le solde. Nous avons sérieusement considéré l'utilisation d'une structure de type «coût d'origine-rendement nominal», mais nous avons conclu que cette avenue créerait encore plus de torts que celle que nous avons choisie. (p. 249-250) (traduction libre)

Après avoir examiné en détail les résultats de la méthode de réglementation fondée sur la base de capital-taux de rendement, Quirin (1986) conclut :

> La durée de notre étude sur une réglementation fondée sur la méthode base de capital-taux de rendement donne une idée de sa complexité. C'est cette complexité même qui confère à cette méthode de réglementation, plus qu'à toute autre, la souplesse requise pour fonctionner dans le cas d'industries variées, non seulement dans le cas des sociétés qui se conforment à la norme de l'industrie dont elles font partie, mais aussi dans le cas des sociétés qui s'en écartent avec succès, si le succès se définit comme une exploitation aux prix les plus bas possible, en conformité avec le besoin d'attirer du capital. Bien que d'autres

44. Cette référence, de même que les références suivantes à une année particulière s'expliquent simplement par le fait que l'étude a été rédigée et publiée en 1986. Ces références n'ont aucune autre implication.

45. Le taux réel serait dérivé du taux de rendement nominal nécessaire évalué par la technique décrite ci-dessus, en utilisant le taux d'inflation pour la même période de temps comme donnée servant à l'estimation du risque et du rendement de l'industrie.

> modèles de systèmes de réglementation soient plus simples, cette simplicité est habituellement obtenue aux frais de l'une ou l'autre des parties du processus de réglementation.
>
> La complexité du modèle base de capital-taux de rendement en fait aussi une forme de réglementation extrêmement coûteuse. Un cas de contestation qui concerne une société réglementée en vertu de ce modèle pourrait prendre de deux à cent jours d'audience et nécessiter de quatre à cinq hommes-années d'efforts pour la préparation du cas, l'audience et le prononcé d'une décision. La plupart des frais proviennent de la main-d'oeuvre, mais les frais de déplacement et le temps machine peuvent aussi représenter des débours importants. Le défi réel est de trouver une version qui puisse faire tout ce que le modèle base de capital-taux de rendement peut faire, mais pour mille fois moins cher. (p. 139) (traduction libre)

Reconnaissant le problème de la complexité, Quirin (1986) propose plusieurs modifications de procédure :

> 1. encourager les audiences communes (par exemple, une seule audience pourrait traiter tous les immeubles que possède un même locateur dans une municipalité ou plusieurs locateurs pourraient former un groupe d'évaluation) (p. 254-256),
> 2. ne pas traiter le coût du capital cas par cas, mais se servir plutôt d'un montant du coût du capital pour l'ensemble de l'industrie (p. 256-258),
> 3. utiliser des échelles mobiles plutôt que les coûts réels pour certaines dépenses courantes (p. 259-261),
> 4. exempter tous les immeubles qui comportent quatre logements ou moins et les logements à l'étage de magasins dans des immeubles de deux étages (p. 256),
> 5. pour remplacer la révision fondée sur la base de capital-taux de rendement, permettre aux loyers d'augmenter annuellement «à un taux d'au moins 1 p. 100, et préférablement 2 pour 100 de plus que le taux d'inflation de l'année précédente». (p. 286). (traduction libre)

La raison de ces modifications de procédure est la suivante, au dire de Quirin (1986) :

> La capacité de réglementer est conditionnée par un taux élevé de «non-participation»; de fait, ceci implique l'utilisation des loyers des principaux locateurs réglementés sur la base du coût du service; si des locateurs exemptés ou qui ne participent pas au programme essaient

> d'exiger des loyers plus élevés, on peut compter que les taux d'inoccupation auront un certain effet disciplinaire. (p. 262) (traduction libre)

Dans le cadre d'un système fondé sur la méthode base de capital-taux de rendement, les loyers exigibles pour l'année équivaudraient au montant requis pour payer les coûts de l'année et fournir au locateur un rendement des capitaux propres. Ce processus est illustré par un exemple de Quirin (1986, p. 267, 268) qui détaille le loyer autorisé en quatre composantes : 1) les frais d'exploitation; 2) le service de la dette (qui comprend les intérêts et l'amortissement); 3) le rendement des capitaux propres; et 4) l'impôt sur le revenu.

En ce qui concerne la question de savoir si c'est le locateur ou le locataire qui retire les avantages découlant des augmentations imprévues de la valeur géographique de la propriété foncière, il est évident que ces avantages seront fractionnés si l'on se fie à l'approche de Quirin (1986). Au cours de la durée de l'immeuble, les loyers ne refléteront pas les augmentations de la valeur géographique de la propriété foncière; ce seront donc les locataires qui en retireront les avantages.[46] Pourtant, au moment de la démolition, de la rénovation ou de la conversion de l'immeuble, le locateur réalise un gain en capital par rapport à l'augmentation de la valeur géographique de la propriété foncière. Ou bien l'immeuble serait vendu à sa valeur marchande, ce qui tiendrait compte de sa valeur géographique, ou bien l'immeuble serait réaménagé par son propriétaire initial et sa nouvelle utilisation donnerait lieu à des loyers plus élevés. Les avantages étant ainsi fractionnés, il est évident que le locateur serait tenté de démolir, de rénover ou de convertir l'immeuble beaucoup plus tôt s'il avait la possibilité de profiter des avantages des augmentations de la valeur géographique au cours de la durée de l'immeuble non transformé.[47]

L'étude de Quirin (1986) est la seule qui analyse complètement les méthodes d'établissement des loyers autorisés plutôt que le taux d'augmentation autorisé tel que porté à l'attention de la Commission d'enquête. Bien que l'approche fondée sur la base de capital-taux de rendement soit d'un concept nettement plus équitable que l'approche plus simple des coûts répartis, la Commission d'enquête a des doutes sur

46. Les modifications de procédure qui simplifient le système de Quirin (1986) et l'utilisation des coûts d'emprunt nominaux plutôt que des coûts réels dans le calcul du rendement permis auraient tendance à donner des occasions aux locateurs de profiter de certains des bénéfices de l'augmentation de la valeur de l'emplacement de l'immeuble. De ce fait, même au cours de la durée de vie de l'immeuble, les bénéfices seraient partagés.

47. Le gain réalisable par le biais de démolition, de rénovation ou de conversion sera capitalisé dans la valeur foncière avant que l'on fasse quoi que ce soit. De là, sa valeur augmentera par l'anticipation de la fin de sa vie économique. S'il est difficile d'obtenir la permission de démolir, de rénover ou de convertir, la situation anormale suivante peut se produire : les immeubles délabrés que l'on doit démolir valent plus que les immeubles en bon état qui peuvent continuer à servir à la location locative.

la méthode base de capital-taux de rendement de Quirin (1986). Celle-ci conviendrait à une industrie qui ne comprend qu'une seule société ou à une industrie constituée de quelques sociétés de grande envergure qui encourent des frais semblables. Toutefois, dans le contexte du logement locatif, une industrie extraordinairement hétérogène, des modifications s'imposent.[48]

D'abord, pour ce qui est de la méthode de détermination de la base de capital, Quirin (1986) préfère l'approche du coût initial rajusté à l'approche du coût initial non rajusté, pour un certain nombre de raisons convaincantes. Cependant, ces raisons ne se rapportent qu'à la détermination de la valeur des propriétés foncières au moment où le système est mis en place, soit en 1986 si l'on suit la logique de Quirin. Il serait à la fois équitable et pratique de déterminer la valeur des propriétés foncières en 1986 en utilisant l'approche du coût initial rajusté, puis en se servant soit des valeurs de base de 1986, non rajustées au taux de rendement nominal nécessaire, soit des valeurs de base de 1986, rajustées au taux de rendement réel nécessaire pour mettre à jour la base de capital tous les ans. Bien que Quirin (1986) préconise l'adoption de cette dernière méthode, il la modifie en proposant que le taux de rendement nominal soit permis sur le financement de la dette de manière à éviter les problèmes de rendement monétaire. Cela permettrait aux locateurs de réaliser des gains supérieurs à ceux qui seraient justifiés selon le principe de recouvrement des frais. Si l'on acceptait le principe de recouvrement des frais, il s'ensuivrait que les valeurs de base de 1986 pour toutes les propriétés foncières seraient déterminées selon l'approche du coût initial rajusté, et le rendement nominal nécessaire devrait être autorisé selon ces valeurs de base nominales. La base de capital ne serait pas rajustée après 1986.

Quirin (1986) rejette l'approche de la valeur du marché pour déterminer la valeur de la base de capital, à cause du problème d'évaluation de la valeur des propriétés locatives. Cependant, si on acceptait le principe de la simulation du marché comme base de réglementation, il faudrait élaborer une méthode qui essaie au moins d'évaluer la valeur marchande des immeubles. L'organisme de réglementation pourrait mettre sur pied une base de données sur la valeur des terrains, ce qui lui permettrait d'évaluer la valeur courante du terrain de toute

48. Muller (1986) dit :

> Appliqué sans modifications, le système de Quirin comporterait deux graves défauts. Premièrement, les loyers initiaux élevés ne pourraient pas être atteints avant que les loyers du marché n'aient dépassé le niveau qui préconiserait l'entrée dans un marché non réglementé. Deuxièmement, le système ne réussit pas à limiter le rendement des locateurs au niveau «équitable» . . . le taux de rendement interne d'un projet d'investissement est supérieur à 19 p. 100, ou 9 points de plus que le rendement «équitable» de 6 p. 100 plus 4 p. 100 d'inflation. (p. 207) (traduction libre)

La discussion qui suit reconnaît ces défauts.

propriété louée.[49] Le coût initial rajusté de l'immeuble (rajusté pour tenir compte de la dépréciation et des dépenses en capital) pourrait être ajouté à la valeur marchande du terrain et ainsi fournir une évaluation de la valeur marchande de la propriété foncière (terrain plus immeuble), ce qui éliminerait les problèmes d'évaluation et de circularité.

L'approche de Quirin (1986) soulève un autre doute quand il propose de permettre à tous les locateurs le même rendement des capitaux propres, quel que soit l'effet de levier sur leurs investissements. De fait, le rendement nécessaire des capitaux propres de l'investissement effectué par un locateur dépend de l'importance de l'effet de levier étant donné que ce dernier joue un rôle primordial dans la détermination du risque financier.[50] Il serait impossible de traiter ce problème en mettant au point une échelle mobile des rendements autorisés sur la base du levier financier. Cependant, il serait possible d'établir le taux autorisé de rendement des capitaux, plutôt que de déterminer des taux de rendement distincts pour la dette et les capitaux propres. Cette solution refléterait l'effet de levier moyen (ou optimal) de l'industrie et éliminerait le problème des loyers autorisés qui sont influencés par les méthodes employées par le locateur pour financer ses biens.[51]

Selon l'approche de Quirin, le loyer autorisé serait modifié par les frais hypothécaires réels du locateur. Comme c'est le cas de l'effet de levier mentionné plus haut, le problème pourrait être réglé en permettant un rendement du capital qui reflète le coût moyen de la dette et des capitaux propres pour l'ensemble des

49. Notons qu'il est insuffisant d'évaluer la valeur du terrain séparément de celle de l'immeuble. L'estimation de la valeur du terrain doit servir plutôt d'indice de la valeur réelle du terrain étant donné que la valeur est dépendante des loyers autorisés par le système de réglementation, lorsqu'il y a des restrictions à la conversion du terrain à d'autres fins. Cet indice doit être un indice de la valeur des terrains, fondé sur une base de données sur la valeur des terrains, qui devrait inclure les transactions de propriétés autres que résidentielles locatives. La valeur des immeubles de logements locatifs n'est pas indépendante de la réglementation des loyers. Des études plus poussées seront nécessaires afin de déterminer la meilleure façon d'évaluer les terrains, en tenant compte de l'emplacement, du zonage et d'autres facteurs, pour éviter de créer un effet décourageant sur l'utilisation de terrains à des fins résidentielles.

50. L'effet de levier financier est déterminé par les rapports dettes- capitaux. Le capital d'un investisseur-propriétaire d'un immeuble financé à 85 p. 100 court un bien plus grand risque que celui d'un investisseur- propriétaire dont l'immeuble est financé par hypothèque à 50 p. 100 seulement.

51. Des précédents prouvent sa faisabilité. Par exemple, la U.S. Federal Commerce Commission utilise ce qu'elle considère comme la structure optionnelle du capital facultative (la moins chère) dans la détermination des tarifs téléphoniques pour la société AT&T. Cette dernière ne reçoit aucune compensation pour des coûts du capital élevés résultant d'écarts à cette structure du capital.

locateurs plutôt que les coûts individuels de leur dette.[52] Les locateurs qui encourent des frais de financement exceptionnellement élevés feraient face à une compression de leur marge brute d'autofinancement. Cependant, de telles situations se présenteraient à cause du risque associé au taux d'intérêt qui confronte les investisseurs dans toute transaction commerciale, et il n'y a pas de raison que le système de réglementation protège les investisseurs contre ces risques normaux.

Par ailleurs, l'approche de Quirin (1986) inquiète parce qu'elle rend essentielles plusieurs mesures destinées à éviter le fardeau administratif excessif qui résulterait s'il fallait organiser une audience complète fondée sur la base de capital-taux de rendement pour chaque locateur ontarien.

Chacune de ces modifications compromet la validité théorique de la méthode base de capital-taux de rendement.[53] Jusqu'à ce que le mécanisme de réglementation puisse s'appliquer, la méthode base de capital-taux de rendement serait utilisée pour déterminer une partie infime de tous les loyers. En outre, le système aurait tendance à déterminer des loyers passablement différents de ceux qui étaient prévus dans sa conception. Il n'est pas évident que l'approche base de capital-taux de rendement saurait fixer des loyers plus équitables que ceux déterminés par des systèmes plus simples qui tiennent compte des capitaux propres des locateurs au moyen de rajustements improvisés ad hoc aux taux d'augmentation de loyers autorisé.[54] Un système de réglementation réalisable, qui serait fondé sur la base de capital-taux de rendement, mais qui exigerait peu de compromis, serait préférable. Le chapitre V présente une méthode qui y parvient.

Comme nous l'avons indiqué au début de cette section, le doute le plus sérieux suscité par la mise en application du système de réglementation fondé sur la base de capital-taux de rendement tient à son fondement conceptuel, et non pas à ses difficultés pratiques. La bonne façon d'utiliser cette approche dans l'industrie du logement locatif est à long terme, sur l'ensemble de l'industrie, et non pas à court terme, immeuble par immeuble. Bien que la distinction importe peu dans certaines

52. L'utilisation d'un rendement normalisé du capital autorisé est compatible avec le principe de la détermination des loyers autorisés en fonction des coûts encourus par l'ensemble de l'industrie plutôt que par des immeubles particuliers. On examine cette question de façon plus complète dans le chapitre II et plus loin dans la présente section.

53. Dans son témoignage, Quirin a reconnu les graves difficultés de la mise en pratique, immeuble par immeuble, de l'approche fondée sur la base de capital- taux de rendement. Dans l'étude qu'il a menée à l'intention de la Commission d'enquête, Quirin a adapté l'approche de la base de capital-taux de rendement du mieux qu'il a pu à la situation ayant cours dans l'industrie du logement locatif. L'étude n'a pas tenté de dire si le système qui en découlerait serait préférable à l'absence de réglementation, ou au système d'indexation des loyers sur la juste valeur du marché, qui fait l'objet du chapitre V.

54. Par exemple, les systèmes utilisés au Québec et au Massachusetts sont peut-être plus simples et tout aussi efficaces lorsqu'ils incorporent un rendement raisonnable des capitaux propres aux loyers autorisés.

industries réglementées, elle est essentielle dans l'industrie du logement locatif.

Il convient peut-être de déterminer les loyers par la méthode fondée sur la base de capital-taux de rendement pour un immeuble particulier dans les industries réglementées où l'on retrouve un monopole ou un petit nombre d'entreprises presque identiques. Dans ce genre d'industrie, la détermination des prix fondée sur le rendement des entreprises individuelles n'est pas très différent de la détermination des prix s'appuyant sur le rendement de l'ensemble de l'industrie. Cependant, dans l'industrie du logement locatif, un domaine diversifié qui regroupe un grand nombre de fournisseurs, l'approche base de capital-taux de rendement ne donnera pas lieu à des loyers à la juste valeur du marché, pour les raisons citées dans le chapitre II. L'approche immeuble par immeuble créerait des iniquités parmi les locateurs car les loyers autorisés pour des logements comparables varieraient considérablement. De plus, tel que nous l'avons expliqué à la section 2.2.2, bien que le taux de rendement des investissements des locateurs individuels ne dépasserait jamais le taux de rendement compétitif, les locateurs qui encourent des frais relativement élevés n'arriveraient pas obtenir les loyers que le système les autoriserait à exiger, à moins que les taux d'inoccupation restent bas. Si aucun locateur n'est autorisé à obtenir plus que le taux de rendement compétitif, mais que certains d'entre eux obtiennent un taux inférieur, le taux de rendement escompté des investisseurs serait inférieur au taux compétitif. Cela aurait pour effet de repousser les investissements.

On a également démontré à la section 2.2.1 qu'il n'est pas indiqué de déterminer les loyers au moyen d'une approche fondée sur la base de capital-taux de rendement qui utilise un taux de rendement à court terme, et non à long terme (pour la durée de l'investissement). Dans une industrie réglementée où les sociétés sont de grande envergure et ont des avoirs diversifiés sur le plan de l'âge, le taux de rendement comptable sera assez constant au fil des ans. Par conséquent, les différences qui existent entre les prix déterminés par l'application du taux de rendement nécessaire à long et à court termes ne seront guère très grandes. Cependant, dans l'industrie du logement locatif, où de nombreux locateurs ne possèdent qu'un seul immeuble, le taux de rendement comptable s'accroîtra avec l'âge de l'immeuble. Toute détermination des loyers qui s'attache à ce que le taux de rendement autorisé corresponde au taux de rendement nécessaire pendant toute la durée de vie de l'immeuble, n'est pas viable.

Pour les raisons précitées, la Commission d'enquête ne considère pas que l'approche fondée sur la base de capital-taux de rendement soit une technique convenable de révision des loyers si on l'utilise cas par cas. Ce système-là, pas plus que tout autre mécanisme de réglementation qui tente, immeuble par immeuble, de déterminer les loyers selon la juste valeur du marché, n'a pas de chances de réussir. Cependant, l'approche fondée sur la base de capital-taux de rendement a été adaptée pour servir de base à la détermination du taux statutaire pour un système de réglementation des loyers qui fait partie du système de loyers à la juste valeur du marché, décrit dans le chapitre V. L'utilisation de l'approche fondée sur la base de

capital-taux de rendement pour déterminer des loyers aux justes prix du marché dans l'ensemble de l'industrie est compatible du point de vue conceptuel avec le loyer selon la juste valeur du marché, tel que défini dans le chapitre II et permet de rendre fonctionnel le processus de réglementation sans faire de compromis sur le dessein ou l'intégrité du système.

3.1.3.3 Comparaison avec le marché

Le processus de révision des loyers par comparaison avec le marché ne fait qu'assurer que les loyers des logements révisés ne soient pas démesurés par comparaison à ceux qu'exigent les locateurs de logements semblables. Les loyers trop élevés ou trop faibles par rapport aux loyers normalement exigés pour des logements similaires seraient rajustés pour éliminer ces différences. Cette approche peut réduire les variations de loyers pour des logements similaires, mais elle ne peut modifier le niveau général des loyers du marché de l'habitation. La réussite du processus de comparaison des prix avec le marché à déterminer des loyers à la juste valeur du marché dépendrait de la concurrence qui règne au sein du marché locatif.

En théorie, les loyers exigés dans un marché compétitif sont des loyers à la juste valeur du marché. Il en est ainsi car les forces concurrentielles réduisent les loyers au point où ils sont justes suffisants pour couvrir les frais d'exploitation et les coûts en capital, y compris le rendement nécessaire des capitaux propres de l'investissement.[55] Par conséquent, dans des conditions concurrentielles, les loyers aux prix du marché sont justes en ce sens que les locateurs n'obtiennent pas de profits excessifs. Dans ces conditions, un mécanisme de révision par comparaison des prix du marché suffirait à assurer que les loyers individuels soient justes, de même que le niveau général des loyers. Cependant, si le marché du logement locatif n'était pas compétitif et que le niveau moyen des loyers était au-dessus ou au-dessous du niveau des loyers selon la juste valeur du marché, un système de révision par comparaison avec le marché ne fixerait pas des loyers selon la juste valeur du marché.

L'annexe D examine les données sur la concurrence au sein du marché du logement locatif. Les indicateurs habituels de concurrence appuient l'idée que le secteur est très concurrentiel par rapport à la norme dans d'autres industries canadiennes. Il s'ensuit que dans des conditions normales, les loyers ne s'éloignent du niveau des loyers selon la juste valeur du marché que dans des cas exceptionnels.[56] Donc, un système de réglementation, dans des conditions normales en Ontario,

55. Le mécanisme de fonctionnement de la concurrence est décrit plus en détail dans le chapitre II.

56. Par exemple, les cas de loyers excessifs sont examinés à la section 4.2 et les cas où les loyers du marché ont causé une hausse temporaire du niveau des loyers, comme on en discute à la section 4.4.

reconnaîtrait les loyers qui sont au-dessus ou au-dessous du niveau général du marché et les rajusterait en conséquence. Ceci se réaliserait par le biais d'un système de révision des loyers par comparaison avec le marché.

Or, les conditions actuelles du marché de l'habitation résidentielle en Ontario ne peuvent pas être considérées comme normales. L'annexe F démontre que les dix dernières années de réglementation des loyers ont maintenu les loyers au-dessous du niveau de la juste valeur du marché et ont découragé les nouveaux investissements à un point tel que l'offre de logements locatifs est nettement insuffisante. Un système de réglementation qui ne pose aucune limite au niveau général des loyers pourrait, à court terme, donner lieu à des loyers supérieurs au niveau de loyers selon la juste valeur du marché. Ainsi, tandis qu'un système de révision des loyers par comparaison avec le marché suffirait à réglementer les loyers dans des conditions normales en Ontario, il ne serait pas indiqué dans le contexte actuel.

Cependant, si on pouvait rétablir l'équilibre du marché du logement locatif, en ramenant ainsi les taux d'inoccupation à une échelle variant de 2 à 5 p. 100, on pourrait s'attendre à ce que la concurrence limite les loyers au niveau de la juste valeur du marché. Dans ce cas, les loyers dans leur ensemble n'auraient pas à faire l'objet d'une réglementation et un système de révision des loyers par comparaison avec le marché arriverait de façon satisfaisante à protéger les locataires de loyers excessifs.

3.1.4 Contrôle des loyers

Dans le présent rapport, un système de réglementation par contrôle des loyers se définit comme un système qui fixe un plafond aux augmentations de loyer pour tous les logements locatifs ou des secteurs précis du marché global. Ce plafond fixé est appelé taux d'augmentation statutaire. Celui-ci est établi par une loi ou une réglementation, une formule, ou par un processus d'audience administrative ou quasi-judiciaire.

Le contrôle des loyers offre l'avantage principal d'offrir aux locateurs et aux locataires une administration simplifiée et des frais minimaux de transactions. Il n'est plus nécessaire de préparer ou de réviser les renseignements financiers sur les locataires individuels car l'augmentation permise est déterminée par un taux statutaire qui s'applique à tous les baux.

La forme de contrôle la plus simple détermine le taux statutaire sans fournir un mécanisme administratif qui le modifierait selon les changements des conditions du marché.[57] En général, seuls les systèmes de contrôle mis en place

57. Le genre de contrôle le plus rigoureux est le gel des loyers, mesure qui ne permet aucune augmentation des loyers et qui n'a été employée qu'en cas d'urgence, pendant de courtes périodes. Quirin (1986, p. 24-30) traite des gels de loyers.

temporairement, du moins au tout début, ont pris cette forme.[58] Le système ontarien a eu recours à un taux statutaire à partir de sa mise en place en 1975, jusqu'à la fin de 1986. Les législateurs l'ont réduit à deux reprises. Le problème du taux statutaire est qu'il ne réagit pas aux conditions du marché et ses modifications sont soumises aux caprices du processus législatif. Donc, même si le taux était équitable dans son impact sur les locateurs et les locataires au moment de sa mise en place, il est peu probable qu'il le demeure lorsque les conditions économiques et le marché du logement locatif ne cessent d'évoluer.[59] On peut réduire ce désavantage du taux statutaire, comme cela se fait en ce moment en Ontario, en appliquant au taux statutaire une formule de rajustement pour qu'il reflète les changements des conditions à des intervalles fixes ou discrétionnaires.

Les systèmes de contrôle des loyers ont fait l'objet de critiques parce que la situation financière des locateurs varie tellement, qu'un taux qui traite certains locateurs équitablement ne pourra qu'en léser certains et en avantager d'autres. Cet argument pose en principe que l'équité envers les locateurs exige que leurs profits soient égaux.[60] Le présent rapport rejette cette idée. Dans un marché locatif concurrentiel, les locateurs perçoivent des loyers similaires pour des logements similaires et le niveau des loyers aux prix du marché correspond aux frais anticipés par le locateur moyen.[61] Ceux qui encourent des frais supérieurs aux frais moyens réaliseront des rendements de leurs investissements inférieurs à la moyenne; ceux dont les frais sont inférieurs à la moyenne pourront empocher des rendements supérieurs à la moyenne. L'équité ne requiert pas un système de réglementation qui considère la situation des locateurs individuels. Ce qui importe, c'est que : 1) le taux

58. Adams, Ing, Ortved et Park (1986) passent en revue les systèmes de contrôle employés dans de nombreuses juridictions. L'Ontario offre un exemple de juridiction où aucune disposition ne permet de changer le taux statutaire. Bien que des changements aient été apportés sur une base ad hoc au gré des changements des conditions politiques et économiques, la Loi de 1986 a créé un taux fixé annuellement et relié aux divers indices des coûts.

59. Voir le tableau et la discussion à la section 1.3 sur le lien entre le taux statutaire et le taux d'inflation en Ontario.

60. À aucun moment, au cours des débats de la Commission d'enquête, a-t-on fait valoir l'argument que la réglementation des loyers devait réduire les différences entre les rendements qui seraient obtenus dans un marché non réglementé. Au contraire, ces différences sont importantes car elles motivent les locateurs à limiter leurs coûts. Pour cette raison, entre autres, on a soutenu dans le chapitre II que le critère approprié d'un loyer selon la juste valeur du marché devait être le rendement à long terme de l'industrie et non pas le rendement des locateurs particuliers. Le chapitre IV ne présente pas comme un objectif de la réglementation des loyers l'assurance que tous les locateurs obtiennent un rendement compétitif.

61. Cette affirmation présume que tous les locateurs font face à des coûts prévus similaires pour le financement hypothécaire, le chauffage, les taxes et les autres charges, au cours de la durée de leurs investissements. Cependant, les coûts réels peuvent varier grandement. Pour une discussion plus approfondie sur le lien entre les coûts des locataires et le niveau compétitif des loyers, voir Muller (1986, p. 110-118) et, Stanbury et Vertinsky (1986, p. 7-23 à 7-28).

statutaire reflète le taux de changement du niveau des loyers selon la juste valeur du marché, et que 2) les loyers de base auxquels s'applique le taux statutaire corresponde à la juste valeur du marché.

Le taux de changement du niveau des loyers selon la juste valeur du marché peut être évalué au moyen d'une audience faisant valoir la méthode base de capital-taux de rendement pour l'industrie dans son ensemble ou, de façon plus pratique, pour une section représentative de locateurs. Le chapitre V examine un système de réglementation de ce genre. Cependant, comme aucun taux statutaire ne peut tenir compte du fait que l'écart entre les loyers de base et les loyers selon la juste valeur du marché diffère pour des logements différents, un mécanisme reposant sur le seul taux statutaire serait incomplet. Le système d'indexation des loyers sur la juste valeur du marché que décrit le chapitre V tient compte des différences entre les loyers de base et les loyers selon la juste valeur du marché, et des changements dans le niveau des loyers selon la juste valeur du marché.

Afin de réduire la charge administrative et la complexité du processus de détermination du taux statutaire, on peut utiliser un indicateur approximatif comme l'IPC.[62] Cette solution présente une difficulté en ce qu'elle introduit un degré important de liberté dans la détermination des loyers, c'est-à dire : Quel indicateur doit-on utiliser? Quels rajustements y apporter? Cette latitude possible dans la détermination du taux statutaire en ferait un processus très sensible aux pressions politiques. Il pourrait en résulter un taux élevé offrant peu de protection aux locataires ou un taux faible qui découragerait les investissements et provoquerait des pénuries de logements locatifs. Le résultat dépendrait de ceux qui, des locateurs ou des locataires, détiendraient le plus de pouvoir politique, et non pas de la question de savoir quel est le taux statutaire qui donnerait des loyers selon la juste valeur du marché. C'est pour cette raison qu'il est préférable d'envisager une approche qui détermine explicitement le niveau réel des loyers par rapport au niveau des loyers selon la juste valeur du marché.

3.2 Politiques budgétaires

Les politiques et programmes dont traite la présente section ont ceci en commun qu'ils font appel à l'utilisation de fonds publics soit directement, soit indirectement, sous forme de dépenses fiscales.

Les programmes budgétaires regroupent une vaste gamme d'activités menées par tous les paliers de gouvernement, souvent en collaboration. Certains sont conçus pour inciter les investisseurs et les locateurs à construire et à rénover des logements.

62. Il existe de nombreuses méthodes pour simplifier la détermination du taux statutaire. Inévitablement, il faut faire un compromis entre la validité et la simplicité conceptuelles. Au Manitoba et en Saskatchewan, le taux d'augmentation statutaire comprend un facteur de rajustement économique déterminé tous les ans par l'administration.

D'autres fournissent aux ménages des fonds qui les aident à acheter ou à louer un logement. Et d'autres encore, financent et animent parfois la promotion et la gestion de types de logements qui n'auraient peut-être pas été créés autrement, et en particulier, des logements subventionnés. Bien que La Commission d'enquête ne s'occupe que du logement locatif, elle ne peut ignorer les programmes d'accession à la propriété car nombre de ces programmes produisent des effets marquants sur la section locative du marché de l'habitation.[63] Les remarques suivantes traitent des politiques sur l'accession à la propriété seulement, dans la mesure où leur impact se répercute sur le marché du logement locatif.

Conçus par les gouvernement fédéral et provincial, les programmes de logement locatif mis en place en Ontario au cours des 50 dernières années ont été nombreux et variés.[64]

Les divers programmes budgétaires adoptés depuis 1919 avaient deux buts principaux : stimuler l'économie en général lors des périodes de fort chômage et augmenter l'offre de logements.[65] Même si une grande partie des fonds ont été consacrés à des habitations à loyer modique, nombre de programmes ont stimulé l'offre de logements qui étaient hors de la portée des ménages à faible revenu. Les programmes locatifs, par contraste avec les programmes d'accession à la propriété, étaient plus souvent destinés à aider les ménages à faible revenu. La plupart de ces programmes étaient financés conjointement par les gouvernements fédéral et

63. Exemples : le Programme d'aide pour l'accession à la propriété, le Programme canadien d'encouragement à l'accession à la propriété (PCEAP), le Régime enregistré d'épargne-logement (REÉL), au niveau fédéral, le «Renter-Buy Program», le «Home Buyers Grant Program» et le «Home Ownership Made Easy Program» (HOME) au niveau provincial aidaient les locataires et les familles à faible revenu ou à revenu modéré à faire l'acquisition d'une propriété. Tous ces programmes ont pris fin. Ces programmes ainsi que d'autres, sont décrits dans Adams, Ing, Ortved et Park (1986, section 2).

64. Dans le chapitre I de Chant (1986), on retrouve, en ordre chronologique, des résumés de 36 programmes de logement qui ont été en vigueur en Ontario.

65. Le groupe de travail de la SCHL (1979) dit, dans le *Rapport sur la Société canadienne d'hypothèques et de logement* :

> Le gouvernement fédéral s'est engagé dans une politique du logement pour la première fois en 1919 ... Le raisonnement sur lequel s'appuyait le programme n'était pas de fournir des logements à un groupe particulier, mais plutôt de réduire ce qu'on croyait être une rareté générale de logements au Canada.
>
> Au cours des années 20, ... l'objectif principal de cette politique a été de stimuler l'économie.
>
> En 1938, on adopta la Loi nationale sur le logement et le ministre fédéral des Finances en formula ainsi les objectifs :
>
> i) Une contribution substantielle à l'élimination du chômage dans le secteur où il sévit le plus sérieusement et la stimulation générale du rétablissement des affaires; et
> ii) une contribution substantielle à l'amélioration des conditions d'habitation, particulièrement pour les familles à faible revenu. (traduction libre)

provincial. Cependant, vers 1978, les deux paliers de gouvernement ont commencé à se retirer de ces programmes car «les coûts atterrants et l'importante iniquité des programmes envers les particuliers devinrent évidents». (Groupe de travail sur la SCHL, 1979, p. 10)

Le rapport du groupe de travail sur la SCHL (1979) conclut ainsi l'historique qu'il présente :

> Il est évident, par ce court historique, que les buts des activités de la SCHL et de l'agence provinciale ont évolué continuellement au cours des 40 dernières années. Au cours de cette période, on a utilisé le logement comme stimulant économique, lorsqu'on le jugeait à propos. Cependant, les buts des politiques fédérales et provinciales ont changé considérablement; dans les années 30 et les années 40, on a mis l'accent sur la stimulation de l'emploi et de la demande; dans les années 50, on s'est préoccupé de la disponibilité du financement résidentiel, et à la fin des années 60 et presque toutes les années 70, on s'est préoccupé de politique sociale et de redistribution des revenus. Enfin, à la fin des années 70, on a assisté à une réduction de l'aide gouvernementale et de l'intervention gouvernementale directe sur le marché. (p. 11) (traduction libre)

Le gouvernement ontarien continue d'accorder de l'importance aux avantages économiques des programmes budgétaires sur le logement. Dans ses remarques à l'Assemblée, le 16 décembre 1985, au moment de la présentation du programme «Des logements assurés pour les Ontariens», le ministre du Logement disait que ce programme était fondé sur cinq éléments principaux, dont le quatrième était «l'engagement en faveur d'une industrie de la construction ouverte, efficace et dynamique qui continuera d'être une importante source d'emplois en Ontario.»[66]

La question de la stimulation économique dépasse la portée du présent rapport. Pour traiter cette question, il faudrait : 1) un examen explicite des conditions économiques; 2) la mise au point de programmes qui maximisent l'opportunité de la construction de logements locatifs; et 3) la détermination du mode de financement des dépenses gouvernementales de façon à minimiser les effets nuisibles sur l'économie. Les réponses appropriées changeraient selon les conditions économiques. Qu'il suffise de dire que les programmes nécessaires à la réalisation des objectifs dont on a discuté dans le chapitre IV devront être mis en place aux moments opportuns et financés de manière à maximiser leurs bienfaits économiques.

Le reste du présent chapitre se divise en deux sections : les programmes qui visent l'expansion du marché et les programmes de substitution au marché. Les premiers se divisent encore en sous-programmes de stimulation de la demande, de

66. Hansard, Journal officiel des débats, Assemblée législative, le 16 décembre 1985, p. 2455.

stimulation de l'offre et de stimulation de l'offre et de la demande. Nous définissons chaque type et en identifions les principaux avantages et inconvénients.

3.2.1 Programmes de stimulation du marché

Sous la rubrique «Rouages des politiques de stimulation du marché», Chant (1986)[67] dit :

> On peut identifier les politiques de stimulation du marché parce que leur action modifie le comportement des participants privés vis-à-vis du marché du logement locatif en augmentant leur désir de demander ou d'offrir des logements locatifs face à tout ensemble donné de mesures de stimulation ou de signaux émanant de ce marché. . .(p. 92)
>
> Les politiques de stimulation du marché diffèrent selon que leur effet immédiat influence le côté demande ou le côté offre du marché locatif. Les politiques de stimulation de la demande influencent la demande de logements par les ménages, tandis que les politiques de stimulation de l'offre agissent en incitant les propriétaires et les promoteurs immobiliers à augmenter l'offre de logements locatifs. Une grande variété de politiques précises et de programmes entrent dans ces classifications. (p. 95) (traduction libre)

Les sections suivantes examinent les différents types de programmes de stimulation du marché.

3.2.1.1 Programmes de stimulation de la demande

En général, les programmes regroupés sous cette rubrique adoptent des paiements versés directement aux locataires. La forme de programmes de stimulation de la demande la plus couramment discutée est l'allocation de logement.[68] La province de l'Ontario n'a pas et n'a jamais eu de programme d'allocations de logement. On a analysé le pour et le contre de tels programmes aux points de vue conceptuel et

67. Chant (1986) fournit une évaluation détaillée de chaque type de programme dans le cadre des objectifs politiques relevant de la Commission d'enquête. Cette section du rapport donne un bref aperçu qui aide le lecteur à comprendre les conclusions et les recommandations qui se trouvent au chapitre VI.

68. Les allocations de logement sont souvent désignées par d'autres noms. Une allocation de logement fait généralement référence à un programme ouvert aux locateurs et aux locataires qui correspondent aux critères d'admissibilité. Les allocations aux locataires sont des programmes similaires dont seuls les locataires peuvent profiter. Des distinctions supplémentaires peuvent être faites entre les différents types de programmes d'allocations de logement. Par exemple, il peuvent être restrictifs ou non. Voir Chant (1986, chapitre IV) et Steele et Miron (1984, p. 72-74) pour des études plus approfondies.

pratique, mais on ne peut pas dire que l'on s'entend sur leurs avantages et leurs inconvénients.

Les programmes d'allocations de logement sont conçus pour profiter seulement aux ménages qui répondent à des critères précis, qui sont habituellement reliés à leur revenu et, soit aux coûts réels du logement, soit au montant qui serait suffisant pour qu'ils puissent se permettre un logement adéquat. Ces ménages sont subventionnés parce qu'ils ne peuvent trouver de logement dans le secteur privé à un prix qu'ils peuvent se permettre. Un certain nombre de raisons ont été avancées pour expliquer les subventions qui sont versées aux ménages-locataires sous forme d'allocations de logement. En voici quelques-unes :

1. Le problème fondamental auquel sont confrontés les ménages admissibles à une allocation de logement est un revenu insuffisant; la subvention règle directement ce problème. Il serait sans doute préférable de régler le problème de revenu insuffisant de façon globale plutôt que cas par cas. Mais c'est une autre question.[69]
2. Un nombre probablement important mais non déterminé de ménages-locataires qui seraient admissibles occupent déjà un logement qu'ils ont eux-mêmes choisi et qui leur convient, mais dont le loyer absorbe une partie excessive de leur revenu. Des allocations de logement apporteraient une aide immédiate en augmentant le revenu qu'il leur resterait pour leurs autres frais de subsistance et ils ne seraient pas obligés de déménager dans un logement subventionné pour réduire les frais de loyer.
3. Les allocations de logement donnent, aux ménages qui vivent dans des conditions sordides ou extrêmement défavorables à cause d'un revenu insuffisant, le moyen d'améliorer rapidement leur situation si des logements adéquats sont disponibles.
4. Les programmes d'allocations de logement ont cet avantage qu'ils donnent au ménage la liberté de choisir l'endroit où il désire vivre, ce qui est très important. La remise de fonds donne aux ménages qui sont dans le besoin un sentiment d'appartenance à la collectivité, bien plus que lorsqu'un service administratif leur assigne un certain type de logement dans un quartier précis.
5. Les allocations de logement augmenteront le nombre de ménages qui peuvent payer les loyers aux justes prix du marché pour un logement convenable. Dans des conditions normales, les problèmes de disponibilité seraient moindres étant donné que les investissements privés dans le logement locatif seraient stimulés et que l'offre serait augmentée. Cela suppose que le niveau d'aide est assez élevé pour permettre aux ménages de payer le loyer économique pour les logements locatifs qui sont offerts sur le marché privé.
6. Les allocations de logement traitent tous les ménages admissibles sur un pied d'égalité. Dans le cadre des programmes existants de logements subventionnés déjà en place, les ménages qui ont la chance d'être admis jouissent de tous les avantages, tandis que les autres, y compris les ménages admissibles qui sont sur une liste

69. Voir la discussion sur le problème de l'accessibilité financière à la section 4.1.

d'attente, n'ont rien.

Comme nous l'avons dit plus tôt, les allocations de logement ne font pas l'unanimité. Les critiques sont nombreuses et variées. Selon certains défenseurs des locataires qui ont témoigné devant la Commission d'enquête, on y rattacherait un certain stigmate du «bien-être social» et les bénéficiaires seraient traités comme des citoyens de deuxième classe. Cette remarque semble être peu fondée. De nos jours, les systèmes d'aide gouvernementale sont tellement omniprésents qu'on voit mal comment une allocation de logement serait plus humiliante que de vivre dans un logement subventionné.

Par ailleurs, les allocations de logement sont critiquées parce qu'elles n'assurent pas la construction de nouveaux logements. Ici, il est sous-entendu qu'il y a un manque de logements pour les ménages à faible revenu. Toutefois, le problème de la disponibilité est différent de celui de l'accessibilité. Qu'un programme d'allocations de logement puisse ou non résoudre les problèmes de disponibilité ainsi que ceux d'accessibilité ne justifie pas que l'on refuse aux ménages admissibles l'aide que leur apporterait une allocation de logement. Au besoin, on pourra appliquer d'autres politiques afin de régler les problèmes de disponibilité; cependant, il convient de noter que selon la théorie du marché, si les ménages ont les moyens de payer un loyer selon la juste valeur du marché, le problème de disponibilité se résorbera à long terme.[70]

Il est bien connu qu'il existe une pénurie de logements qui soient accessibles aux ménages à faible revenu et que cette pénurie pourrait encore s'aggraver. Pourtant, on ne connaît pas l'ampleur du problème tel qu'il existe en ce moment, même si la longueur des listes d'attente pour les logements sociaux en donne une idée.[71] Il y a plusieurs raisons qui font qu'un ménage présente une demande de logement subventionné. Les listes d'attente de la Société de logement de l'Ontario ne sont pas assez détaillées pour montrer le nombre de requérants qui sont sans logis parce qu'il n'y a pas de logements disponibles à prix abordable. Un programme d'allocations de logement pourrait rapidement résoudre les difficultés de certains ménages qui sont bien logés mais qui paient un loyer au-dessus de leurs moyens. Bien que la construction de nouveaux logements subventionnés aiderait également ces ménages, il faudrait attendre longtemps avant qu'un nombre suffisant de logements subventionnés soient offerts. Malgré une pénurie absolue de logements adéquats, une politique d'allocations de logement inciterait les locateurs privés à offrir des logements supplémentaires beaucoup plus rapidement.

Les allocations de logement sont aussi critiquées parce qu'elles ne font rien pour améliorer l'état des logements dans lesquels vivent certains ménages à faible revenu. Encore une fois, cela suppose que seul le financement gouvernemental peut

70. Voir ce sujet à la section 4.8.

71. Voir Chant (1987, p. 326-328) et son témoignage, transcription vol. 112-2, p. 48-50 et pièces 72 et 73. Voir aussi la section 4.8.2 du présent rapport.

en améliorer l'état. Il est raisonnable de dire, toutefois, que le revenu supplémentaire apporté par les allocations de logement inciterait les locateurs et les locataires à améliorer la qualité des logements existants. S'ils avaient les moyens de louer un logement plus attrayant, de nombreux ménages quitteraient les logements que leur locateur n'améliore pas. De plus, si les locataires avaient les moyens de payer des loyers plus élevés, les normes du logement pourraient être appliquées plus rigoureusement, sans courir le risque que les loyers augmentent et atteignent un niveau inaccessible.

On a souvent reproché aux allocations de logement que le revenu accru du ménage est absorbé par l'augmentation des loyers, ce qui profite seulement aux locateurs. Dans les cas où le loyer que paie un locataire est inférieur à la juste valeur du marché et que le loyer perçu par le locateur augmente au niveau de la juste valeur du marché grâce à une allocation de logement, le coût des subventions aux ménages passe du locateur au gouvernement. Cela n'est pas différent des autres programmes sociaux qui transfèrent au public la responsabilité d'aider les gens dans le besoin. Si les locateurs pouvaient exiger des loyers supérieurs aux justes prix du marché pour les logements occupés par les ménages qui reçoivent de l'aide, il faudrait réglementer les loyers afin de s'assurer qu'ils ne soient pas excessifs.[72] Cependant, un mécanisme de réglementation des loyers supprime la validité de ce reproche.

Aux points de vue pratique et administratif, les critiques des allocations de logement touchent le faible taux d'utilisation, les coûts élevés et un excès de charges bureaucratiques. Il n'est pas normal que les ménages qui font face à un problème d'accessibilité financière ne profitent pas des suppléments de revenu lorsqu'ils leur sont offerts. Cela s'explique sans doute par le fait que les bénéficiaires potentiels ne sont pas au courant des subventions qui s'adressent à eux, qu'ils préfèrent payer eux-mêmes, ou qu'ils ne veulent pas fournir les renseignements personnels et financiers exigés. Un programme d'allocations de logement bien conçu et bien administré réduirait les tracasseries administratives qui pourraient empêcher les bénéficiaires potentiels de présenter une demande et accroître les coûts administratifs. Un programme bien conçu assurerait aussi la diffusion efficace de l'information sur les allocations de logement.

Le dernier reproche que l'on fait aux allocations de logement s'applique à tout programme social destiné à aider une classe de la société. En effet, les allocations de logement entraînent une structure bureaucratique encore plus importante et une ingérence accrue dans la vie privée des bénéficiaires qu'elles visent. Il est impossible d'éviter cette conclusion puisque l'état s'engage de plus en plus dans les programmes sociaux.

72. La discussion sur les loyers excessifs de la section 4.2 examine dans quelle mesure il est possible pour les locateurs d'exiger des loyers excessifs dans le marché du logement locatif. Bien qu'il y ait des circonstances où des loyers excessifs peuvent être exigés, il s'agit de cas exceptionnels et non pas généraux.

3.2.1.2 Programmes de stimulation de l'offre

Les programmes compris dans cette catégorie agissent à tous les niveaux du marché et influencent tous les fournisseurs, qu'il s'agisse des promoteurs, des entrepreneurs ou des locateurs. Ces programmes peuvent, entre autres, revêtir les formes suivantes : prêts et subventions aux entrepreneurs, fonds hypothécaires offerts à taux réduits; réduction des taxes sur les ventes de matériaux, afin de réduire les coûts; dépréciation accélérée, ce qui peut augmenter les profits. Le programme d'immeubles résidentiels à logements multiples (IRLM) donnait d'importants avantages fiscaux aux promoteurs et aux locateurs et a connu beaucoup de succès pendant de nombreuses années.

On dispose de statistiques sur les dépenses, y compris les dépenses fiscales, consenties dans le cadre de la plupart des programmes de stimulation de l'offre ainsi que d'évaluations du nombre de logements qui en a résulté. Il n'existe cependant pas de comparaison directe de l'efficacité des divers programmes de stimulation de l'offre en fonction du coût ou des autres critères.[73] Le présent rapport ne tente nullement d'évaluer les programmes particuliers de stimulation de l'offre. Néanmoins, on peut se livrer à un certain nombre de remarques sur les programmes de stimulation de l'offre en général.

Les politiques de stimulation de l'offre, en réduisant les frais d'exploitation et de financement de la production et de la location de logements, font baisser les loyers qui doivent être exigés pour que les investisseurs soient incités à entreprendre de nouvelles constructions ou à maintenir le parc existant de logements locatifs. De telles politiques comportent leurs propres restrictions car, à mesure que l'offre totale augmente, les taux d'inoccupation s'accroissent et les loyers exigibles diminuent. Par conséquent, les politiques de stimulation de l'offre ont tendance à augmenter la disponibilité de logements locatifs au niveau des loyers nouvellement construits et à ralentir le taux d'augmentation du niveau général des loyers.

Les programmes de stimulation de l'offre sont souvent limités de sorte que seuls certains types de logements sont admissibles aux subventions. De ce fait, la construction de certains types de logements, qui satisfont généralement à des normes minimales de qualité ou qui atteignent les limites maximales de l'échelle des prix s'en trouve stimulée.

Il est évident, dans la perspective de la politique du logement, que le but premier des programmes de stimulation de l'offre est d'augmenter la disponibilité de logements locatifs de types particuliers. Il faut pourtant reconnaître que les

73. Il serait extrêmement difficile, sinon impossible, de se livrer à une comparaison empirique fiable des programmes, étant donné que l'efficacité de chaque programme est liée aux conditions du marché du logement, à la conjoncture économique et à plusieurs facteurs qu'on ne peut mesurer, comme la sensibilité du public à l'égard d'un programme. Dans tous les cas, les objectifs des programmes diffèrent en raison des contextes politiques et économiques dans lesquels ils ont été instaurés.

programmes de stimulation de l'offre ont été instaurés parce qu'il était important de stimuler l'ensemble de l'économie. Les programmes qui stimulent la construction de logements locatifs sont perçus comme de bons moyens d'aider l'économie lorsque le taux de chômage est fort et la croissance économique faible.

Les programmes qui stimulent la production et l'accession à la propriété réduisent le coût d'achat des nouvelles propriétés et incitent les locataires à devenir propriétaires. De là, les programmes facilitant l'accession à la propriété ont un effet semblable à celui des programmes de stimulation de l'offre de logements locatifs sur l'ensemble du marché locatif. Ces programmes qui facilitent l'accession à la propriété et qui stimulent l'offre augmentent généralement le nombre de logements locatifs offerts, même si les programmes eux-mêmes sont limités, car aucun segment du marché n'est complètement isolé des répercussions des programmes qui attirent les ménages vers d'autres segments du marché du logement.

On a reproché maintes et maintes fois aux politiques de stimulation de l'offre de servir de mesure pour stimuler l'économie en général. On prétend que ces programmes accélèrent l'offre, c'est-à-dire qu'ils encouragent la construction de logements dans le cadre d'un programme afin de profiter des subventions et des encouragements financiers, mais que ces logements auraient probablement été construits à une date ultérieure, sans aide gouvernementale. L'augmentation de l'offre qui se produit pendant la durée du programme sera éliminée par une diminution de la construction après la fin du programme. Il n'y a donc pas d'effet positif à long terme sur la disponibilité ou sur l'accessibilité financière. De plus, si les programmes de stimulation de l'offre étaient appliqués en permanence, il n'y aurait pas lieu pour les promoteurs d'accélérer la construction pour avoir droit aux subventions; ainsi, même l'effet à court terme sur la disponibilité serait restreint.

Cette critique a ses mérites. On présume ici que les programmes de stimulation de l'offre peuvent et doivent servir uniquement dans le but de soulager les pénuries à court terme qui se présentent dans des conditions imprévues du marché. Tant et aussi longtemps que les programmes auront pour but d'apaiser la pénurie immédiate de logements locatifs, même en l'absence d'effet à long terme, les programmes de stimulation de l'offre constitueront un outil adéquat.

Une préoccupation reliée à la critique précédente, c'est que s'il n'y a pas d'effet à long terme sur l'offre de logements locatifs ou sur le niveau des loyers, les subventions augmenteront surtout les profits des promoteurs qui en ont bénéficié.[74] Les locataires eux ne bénéficieront pas de loyers plus bas. Ce résultat n'est pas un problème si le but du programme est de payer les promoteurs pour qu'ils accélèrent la construction de leurs logements. Par contre, si le but est de rendre le logement locatif plus abordable pour les locataires, il est évident que les politiques de stimulation de l'offre ne peuvent fonctionner que si on les allie à une réglementation

74. Les subventions peuvent se perdre dans la plus-value des propriétés, au lieu de favoriser l'offre de nouveaux logements et une réduction des niveaux de loyers. Voir Gau et Wicks (1982).

des loyers régissant les logements construits dans le cadre d'un programme de stimulation de l'offre.

Muller (1986) fait remarquer que dans la mesure où les programmes de stimulation de l'offre font augmenter les taux d'inoccupation, les augmentations de loyer seront limitées et le rendement des locateurs déjà en place maintenu à de faibles niveaux. (p. 294) Dans le cas des immeubles plus anciens bâtis sur des terrains qu'il serait rentable de réaménager, la démolition et la conversion à d'autres fins pourraient s'ensuivre. Cela réduirait encore plus les avantages des programmes de stimulation de l'offre en termes de disponibilité accrue et de loyers plus bas. Comme Muller l'a noté (1986, note[20], p. 244), certains programmes de stimulation de l'offre, comme la réduction des taxes foncières, n'auront pas cet effet.

D'autres reproches ont trait à l'incidence des avantages des programmes de stimulation de l'offre. Les avantages qu'obtiennent les locataires ne sont pas reliés aux besoins puisque c'est le niveau général des loyers qui diminue. Pour ce qui est des programmes à exemptions fiscales, les avantages vont aux investisseurs qui jouissent d'un revenu supérieur, et les locataires en retirent peu ou pas d'avantages. Que ce soit ou non le cas, il est clair que la perception qu'a le public de ceux qui retirent des avantages pourra influencer la faisabilité politique de l'adoption de tels programmes.

3.2.1.3 Programmes de stimulation de l'offre et de la demande

Chant (1986) fait remarquer que certains programmes de subventions qui stimulent l'offre sont difficiles à distinguer de ceux qui stimulent la demande. (p. 97) Les programmes en question constituent une sous-catégorie de politiques qui cherchent à stimuler le marché et comprennent le programme de logements subventionnés (abandonné) ainsi que le programme de supplément au loyer et le programme de loyers subventionnés du secteur privé, qui sont encore en vigueur. Les subventions d'exploitation ou de financement sont versées aux locateurs à la condition qu'une partie des logements, ou tous les logements, soient loués à des locataires dont on aura vérifié l'admissibilité. Le déficit du loyer payable par les locataires est couvert par des subventions versées par le gouvernement aux locateurs.

Ce genre de programme de stimulation du marché serait le plus approprié dans les circonstances exigeant à la fois des programmes de stimulation de la demande et des programmes de stimulation de l'offre. Par exemple, si le gouvernement cherchait à loger certains ménages qui n'ont pas les moyens de payer le loyer selon la juste valeur du marché pour un logement convenable dans un immeuble de propriété privée, une politique de stimulation de la demande serait toute indiquée. S'il était également évident qu'il existe une pénurie d'un genre particulier de logements, il faudrait avoir recours à un programme de stimulation de l'offre. Au lieu d'appliquer deux programmes séparés, il serait plus efficace d'avoir un seul programme qui aide au développement et à l'exploitation d'immeubles qui fournissent les logements

voulus, à la condition qu'un pourcentage minimal de logements soient loués à des ménages admissibles selon un barème d'indexation sur le revenu. Il s'agirait là d'un programme combinant la stimulation de la demande et la stimulation de l'offre.

Dans une large mesure, les programmes combinés comportent les avantages et les inconvénients des programmes de stimulation de la demande et de l'offre. Ils fournissent une aide directe aux ménages démunis et un stimulant plus direct au développement de logements supplémentaires qui répondent aux critères définis par le gouvernement. En outre, on peut structurer les programmes en s'assurant que les locateurs ne fassent pas des profits excessifs grâce aux subventions et que les locataires profitent de toute l'aide gouvernementale à laquelle ils ont droit, même en l'absence d'un système de réglementation qui régit l'ensemble du marché. De plus, une politique combinée veillera plus efficacement à ce que ceux qui ont besoin d'aide profitent vraiment du programme, comparativement à un programme stimulant l'offre qui pourrait être employé afin de construire des logements hors de la portée des ménages les plus démunis.

Le désavantage le plus important des programmes combinés est qu'ils donnent moins de liberté aux locataires que ne le fait une allocation de logement, car les ménages bénéficiaires sont limités aux immeubles entrant dans le cadre du programme. Cependant, si on appliquait un programme combiné à une échelle assez grande, il serait possible après quelques années d'offrir un degré raisonnable de souplesse pour satisfaire les besoins individuels des ménages bénéficiaires.

3.2.2 Programmes de substitution au marché

Les programmes de stimulation du marché se distinguent des programmes de substitution au marché par la nature des fournisseurs de logements. Les fournisseurs de programmes de substitution au marché comprennent le gouvernement et les agences gouvernementales qui offrent des logements socialement intégrés et publics ainsi que le «troisième secteur» du domaine du logement, les organisations sans but lucratif et les coopératives. Ces fournisseurs ont pour objectif non pas de réaliser un rendement du capital ou des profits, mais plutôt de fournir des logements à des groupes sociaux particuliers, généralement à un prix subventionné, pour que les locataires paient moins que le prix établi à la juste valeur du marché.

La différence principale entre les programmes de logements publics de longue date et les programmes plus récents sans but lucratif et coopératifs se trouve dans le degré d'intégration de revenu parmi les locataires. Dans le premier cas, presque 100 p. 100 des locataires payaient leur loyer selon un barème d'indexation sur leur revenu. Dans le deuxième cas, des locataires aux niveaux de revenu variés se côtoient, mais la plupart paient un loyer au bas de l'échelle des loyers du marché et le reste des logements disponibles sont loués à des locataires à faible revenu selon un barème d'indexation sur le revenu.

Les gouvernements fédéral et ontarien ne s'y prennent pas de la même manière pour dépenser les sommes consacrées au logement social. L'indication la plus récente de l'orientation de la politique fédérale en matière de logement provient de la déclaration du ministre du Logement à la Chambre des Communes, le 12 décembre 1985 : [75]

> . . .le gouvernement fédéral prépare une nouvelle donne de programmes de logements sociaux : *toute l'aide sera dirigée aux ménages qui en ont besoin*, c'est-à-dire ceux qui sont incapables d'obtenir un logement abordable et adéquat sur le marché privé. Cela représente une nette amélioration par rapport aux programmes précédents, en vertu desquels seulement le tiers de tous les logements fournis étaient loués à des ménages dans le besoin, et qui nous avaient permis de réduire de moins de 2 p. 100 par an le niveau de besoins non comblés.
>
> Le nouveau programme de logements sans but lucratif servira à augmenter l'offre de logements abordables. . . .*Nous apporterons de l'aide aux ménages qui en ont besoin*. (Bill McKnight, ministre, 1985, p. 3, soulignement ajouté) (traduction libre)

Dans une allocution à la Conférence du logement municipal sans but lucratif de l'Ontario, en septembre 1985, le ministre provincial du Logement présentait un point de vue opposé :

> Cette approche [du gouvernement fédéral] est inacceptable. Notre expérience et nos discussions avec les groupes sans but lucratif nous ont appris qu'un programme sans but lucratif orienté vers les besoins essentiels créerait des difficultés sur le plan de l'acceptation par la collectivité.
>
> À titre de politique fédérale, elle ne répondra pas aux besoins de notre province. Nous sommes déterminés à nous assurer que le logement socialement intégré demeure la clé de nos programmes de logements sociaux.
>
> Je tiens à vous assurer que l'Ontario croit que l'intégration des revenus doit demeurer le principe central du programme et nous n'apporterons *aucun changement* au barème d'indexation des loyers sur le revenu. (souligné dans l'original) (traduction libre)

75. On retrouve les détails de la politique esquissée dans la déclaration du ministre dans la brochure *Orientation nationale des solutions en matière de logement*.

Le ministre établit sa position en insistant sur le logement socialement intégré, qui veut que les logements soient attribués aux ménages à revenu faible et à revenu modéré.

La différence entre les approches fédérale et provinciale sur la question des logements subventionnés n'est peut-être pas si grande que ne le donne à penser la déclaration du ministre provincial. Un communiqué du ministère du Logement daté du 16 décembre 1985 indique que seulement 20 p. 100 des locataires d'un ensemble résidentiel intégré paieraient des loyers aux prix du marché.

Étant donné que le logement social dispose de peu de fonds, on doute peu qu'un nombre accru de ménages qui ne peuvent se permettre des loyers à la juste valeur du marché, pourraient bénéficier de l'intégration d'ensembles de logements sociaux. D'un autre côté, il ne fait pas de doute que la qualité de vie est meilleure dans un logement intégré.

De 1949 à 1976, la plupart des logements sociaux étaient des logements publics, mais cette approche a été sérieusement critiquée au cours des 20 dernières années. Par exemple, Dennis et Fish (1972) recommandent :

> . . .que soit abandonné le programme de logements publics dans sa forme actuelle (construction de logements neufs fortement subventionnés, de propriété publique et destinés exclusivement aux locataires démunis). Certaines des raisons de cette recommandation se trouvent dans notre examen des résultats du programme : on a construit des logements dans des endroits mal choisis; la réduction des coûts et les tentatives de construction de logements exceptionnels à l'intention des locataires démunis ont entraîné des problèmes de conception; les préoccupations budgétaires ont imposé des logements à coût élevé et une forte densité; les gestionnaires insensibles traitent les locataires des logements publics comme des bénéficiaires de l'aide sociale; l'attitude négative des administrateurs, des habitants des quartiers où sont bâtis les immeubles et du public en général.[76]

Malgré ces critiques, certains considèrent que le programme de logements publics a réussi à fournir des logements abordables et adéquats aux locataires qui ne pouvaient trouver réponse à leurs besoins dans le marché privé.[77] Les problèmes étaient dus au fait que l'on concentrait dans un seul quartier plusieurs familles qui avaient des problèmes et de nombreux enfants.[78]

76. Dennis et Fish (1972, p. 218), cités par Chant (1986, p. 349).

77. Exemple cité dans Chant (1986, p. 321, 350), voir Colombie-Britannique (1975, p. 238), Association des municipalités de l'Ontario (1982, p. 3) et le Conseil canadien de développement social (1977, p. 69).

78. Conseil canadien de développement social (1977, p. 160), cité par Chant (1986, p. 348).

Au cours des années 70, on s'est détourné des logements publics. On a préféré fournir des logements à la portée des familles à revenu faible ou à revenu moyen, par le biais de programmes qui arrivaient aussi à intégrer les locataires de différents niveaux de revenu. Grâce à cette approche, des projets d'habitation sans but lucratif et des coopératives ont pu éviter un grand nombre de problèmes associés aux ensembles de logements publics plus anciens.

Bien qu'il existe d'importantes différences entre les divers types de programmes de substitution au marché, on peut formuler plusieurs observations générales. Tous les programmes sont conçus pour apporter une aide directe aux ménages particuliers admissibles, aide qui se traduit par des logements adéquats à loyer subventionné. Ce dernier trait caractérise les programmes de substitution au marché des programmes de stimulation de la demande. Il permet d'assurer que les ménages qui bénéficient de l'aide gouvernementale vivent dans des logements adéquats. Certains ménages pourraient choisir de vivre dans un logement ne répondant pas aux normes et utiliser les subventions à d'autres fins – qui peuvent être socialement acceptables, comme acheter de la nourriture en quantité suffisante, ou d'autres biens et services qui seraient mal vus. Qu'il soit ou non souhaitable de contrôler les dépenses d'habitation des bénéficiaires des subventions est essentiellement une question d'ordre politique. Cependant, il y aurait lieu de considérer plusieurs critiques du système de substitution au marché, en particulier : les effets sur les loyers et l'offre de logements, les effets sur les capitaux, les effets sur les coûts et l'efficacité des programmes.

Les programmes de substitution au marché qui favorisent la construction de nouveaux logements augmentent l'offre et la disponibilité. Muller (1986) fait remarquer que cela aura pour résultat d'éloigner les ménages du marché privé. (p. 262) Cela devrait limiter les augmentations de loyer du secteur privé. Cependant, la diminution de la demande pour les logements fournis par le secteur privé mènera à une réduction de la construction de logements privés et poussera peut-être certains producteurs privés à retirer des logements du marché, en les démolissant ou en les convertissant, de sorte que l'augmentation nette de l'offre totale sera légèrement inférieure au nombre de logements construits dans le cadre du programme de substitution au marché. Dans la mesure où l'offre privée s'amenuisera, les logements subventionnés remplaceront, mais n'accroîtront pas l'offre dans le secteur privé. En conséquence, l'effet sur la disponibilité et les loyers du marché privé sera moindre.

Muller (1986) constate :

> Les logements publics provenant de nouvelles constructions ont tendance à réduire les loyers, spécialement dans les segments du marché de l'habitation qui offrent des logements similaires. . . Si le marché des logements locatifs est fortement segmenté par région et par niveau de revenu, un projet important de logements publics pourrait avoir des

> effets plutôt remarquables. Cette amélioration de l'accessibilité financière diminuera à mesure que les logements privés seront retirés du marché, mais si les contrôles locaux stricts sont appliqués aux conversions et aux démolitions, le décalage peut être important. (p. 272, 273) (traduction libre)

Dans la même veine, Chant (1986) fait remarquer :

> Dans la mesure où le marché de l'habitation peut être segmenté, les logements qui auraient été destinés aux locataires à faible revenu seront vraisemblablement supplantés par les logements publics. (p. 342) (traduction libre)

Comay (1984) fait observer que pour les immeubles Cityhome,[79] les loyers au bas de l'échelle des prix du marché établis, en vertu des programmes de logements sans but lucratif et coopératifs, ont été fixés par rapport aux logements locatifs comparables non réglementés du secteur privé, dans le même quartier. Il suggère que cette pratique évalue les loyers de Cityhome d'après des logements privés neufs ou relativement chers, surtout parce que de nombreux logements de Cityhome sont situés au centre de la ville, là où les loyers privés sont élevés. Il soutient que les loyers au bas de l'échelle des prix du marché des logements de Cityhome plus récents ne sont pas à la portée des familles à revenu modéré. (p. 14) Toutefois, cela n'implique pas qu'ils excèdent les loyers à la juste valeur du marché pour des logements comparables.

On se préoccupe également du fait que lorsque les programmes de substitution au marché permettent l'acquisition de logements existants du secteur privé, celui-ci s'en trouve réduit.[80] Ce phénomène pourrait causer une diminution de la disponibilité et une augmentation du loyer des logements du même genre que les logements acquis. Cependant, dans la mesure où les logements sociaux éloignent les ménages des logements qui font partie du même segment du marché privé, l'effet sur la disponibilité du marché privé et sur les loyers n'est pas prononcé.

Dans le cadre des anciens programmes de logements publics, seuls les locataires à faible revenu qui obtenaient un logement profitaient des avantages. Comme le note Chant (1986), les subventions versées dans le cadre des programmes de logements publics profitent uniquement aux locataires à faible revenu :

> Les ménages qui auraient réalisé un revenu inférieur à 21 000 $ en 1980

79. Cityhome est la société de logements sans but lucratif de la ville de Toronto.

80. Si des logements-propriétaires sont achetés et convertis en logements locatifs, cela représente une augmentation de l'offre qui tend à modérer les augmentations de loyer et les effets de disponibilité à court terme (Muller, 1986, p. 266, 267).

> représentaient 95 p. 100 des bénéficiaires de logements publics... (p. 359) (traduction libre)

Dans les programmes plus récents, le degré d'intégration du revenu influence le nombre de locataires qui peuvent se procurer un logement abordable. En 1980, seulement 66 p. 100 des ménages-occupants qui bénéficiaient des programmes de logements sans but lucratif et coopératifs disposaient d'un revenu inférieur à 20 000 $. L'existence de longues listes d'attente pour ces logements à loyer indexé sur le revenu prouve que les programmes n'aident pas tous les locataires qui en ont besoin. Ce résultat est encore plus évident dans le cadre des programmes de logements sans but lucratif et coopératifs car moins de ménages dans le besoin sont admis dans un projet donné. Muller (1986) fait observer que même si les programmes de logements sans but lucratif et coopératifs ont réussi à intégrer les locataires bénéficiant d'un loyer indexé sur leur revenu :

> ... on y est parvenu au prix approximatif de trois logements subventionnés pour des familles à revenu moyen (qui paient des taux «au bas de l'échelle des prix du marché») pour chaque logement construit à l'intention des familles à faible revenu. (p. 277) (traduction libre)

Chant (1986) fait remarquer :

> Ainsi, du point de vue des capitaux, on peut faire valoir que les programmes de la section 56.1 [programmes de logements sans but lucratif et coopératifs, en vertu de la Loi nationale sur l'habitation] fournissent des bénéfices assez importants aux participants, mais n'orientent pas ces bénéfices vers les groupes à faible revenu et n'influencent l'accessibilité au logement que d'une infime partie des ménages visés. (p. 359-361) (traduction libre)

Les coûts que comportent les programmes de substitution au marché sont considérables et mettent en péril d'autres buts sociaux, bien que Muller (1986) remarque que les coûts pourraient être réduits en accordant plus d'importance à l'achat et la rénovation des logements existants. Comparativement aux autres programmes, les projets sans but lucratif et coopératifs reçoivent, dans le cadre de ce programme, les subventions les plus faibles par logement et les plus élevées par logement indexé sur le revenu.[81]

Comay (1984) constate que dans le cas des logements de Cityhome, construits en vertu du programme de la section 56.1, les méthodes employées pour déterminer les augmentations de loyer de même que les loyers de base résultent en augmentations qui dépassent les limites d'influence du locateur ou des locataires. Il

81. Voir l'étude *Évaluation* de la SCHL, citée par Chant (1986, p. 361- 363).

suggère que «le mécanisme écarte effectivement tout encouragement à l'économie chez les locataires et les gestionnaires des immeubles». (p. 22)[82]

Dans le cadre des programmes de substitution au marché, les locataires n'obtiennent les bénéfices auxquels ils ont droit qu'en habitant dans un ensemble domiciliaire désigné. Ce fait risque de présenter des effets négatifs sur le plan de la mobilité des ménages, car ceux-ci pourraient perdre leurs avantages en déménageant, à moins qu'un logement subventionné ne soit disponible là où ils veulent aller. De plus, en vertu d'une politique de logements publics qui établit des critères d'admissibilité, les locataires risquent d'être obligés de partir si leur revenu dépasse un certain niveau.

3.3 Politiques institutionnelles

Chant (1986) définit ainsi les politiques institutionnelles :

> Les politiques institutionnelles établissent les règles de base en vertu desquelles les logements peuvent être fournis. Elles se traduisent par un ensemble de règles qui définissent les comportements acceptables, inacceptables, légaux et illégaux des fournisseurs, à tous points de vue, sauf celui des loyers. Ces règles déterminent ceux qui peuvent participer au marché, les biens et services qui peuvent être fournis et les conditions selon lesquelles ils sont offerts.
>
> Pour le marché du logement locatif, on peut distinguer deux principaux types de politiques institutionnelles :
> 1) celles qui régissent les relations entre locateurs et locataires,
> 2) celles qui limitent les genres de logements locatifs fournis sur le marché. (p. 101, 102) (traduction libre)

Les politiques institutionnelles couvrent un vaste champ d'éléments, depuis les relations locateurs-locataires jusqu'aux aspects physiques du marché de l'habitation : zonage, règlements sur la hauteur et la densité, normes du bâtiment, exigences de salubrité et de sécurité et limites d'occupation. Elles servent à deux fins :[83] 1) la

82. Plusieurs études affirment que les logements créés et administrés par le gouvernement sont plus chers que ceux du secteur privé. Cette notion est passée en revue par Chant (1986, p. 337-342) et Muller (1986, p. 93-98, et 279, 280). Le programme de logements sans but lucratif Cityhome de la ville de Toronto vient d'entreprendre, conjointement avec le secteur privé, la construction et la gestion de logements sans but lucratif.

83. Les économistes appellent ces raisons les imperfections du marché. Elles se produisent car les coûts de transactions, particulièrement les coûts de l'information, ne sont pas négligeables, et que les nouveaux ensembles d'habitation peuvent comporter des coûts externes et des avantages qui ont un impact sur toute la collectivité.

protection du consommateur et 2) l'amélioration ou la protection de la collectivité.

Les règles établies par la Loi sur la location immobilière concernant des questions telles que les conditions d'éviction et les responsabilités des locateurs ont un effet indirect sur le marché en ceci que les fournisseurs prétendent que de telles restrictions gênent leur participation au marché. Les effets plus directs des politiques institutionnelles découlent des restrictions physiques apportées à l'industrie du logement locatif et des exigences sur l'utilisation des terrains, émanant des divers paliers de gouvernement.

Les politiques institutionnelles, particulièrement celles qui visent la protection du consommateur, sont essentielles au marché locatif. On prévoit l'arrivée de normes plus élevées et d'une application plus rigoureuse, qui seront les bienvenues. Cependant, comme dans beaucoup d'autres domaines, l'imposition de normes plus élevées aux nouvelles constructions et de restrictions sur les conversions, que l'on reconnaît être des politiques d'amélioration ou de protection, ne peut se faire sans payer le prix.

Ces dernières politiques sont conçues pour assurer l'observation des normes à l'intérieur d'une collectivité ou d'une région donnée. Les contraintes de zonage, de densité et de hauteur peuvent empêcher soit la construction de nouveaux logements locatifs, soit la conversion des structures existantes en habitations multifamiliales ou en chambres. Ainsi, on peut rassurer les résidents actuels, confiants que leur quartier conservera son caractère original ou ses normes d'esthétique, tout en faisant obstacle aux résidents éventuels.

À l'instar des politiques qui visent l'amélioration du bien-être de la collectivité, les normes de protection du consommateur imposent une autre pénalité à la population locative, particulièrement à ceux qui sont au bas de l'échelle des revenus du marché. Appliquées aux immeubles plus anciens (lesquels offrent normalement des loyers au bas de l'échelle des prix), les politiques régissant les normes de construction et de sécurité peuvent éliminer du marché des logements de qualité inférieure, qui sont encore fonctionnels. Les politiques sociales sur le surpeuplement peuvent également réduire le nombre de logements offerts aux locataires dans le besoin.

Les nouvelles normes de construction peuvent intensifier le problème des ménages à faible revenu. Bien qu'elles aient pour objectif d'assurer la sécurité et la qualité des logements offerts, ces normes exigent des mises de fonds plus élevées de la part des fournisseurs, ce qui augmente en retour le montant des loyers nécessaire pour rentabiliser la construction d'un immeuble.

Dans tous les cas, le problème d'accessibilité financière des ménages à faible revenu s'aggrave. Donc, des politiques budgétaires doivent être mises de l'avant afin de venir en aide à ces ménages, pour qu'ils puissent se permettre les loyers des logements assujettis aux normes améliorées d'habitation, qui exigent des déboursés de capitaux importants de la part des locateurs.

En ce qui concerne l'adhérence des locateurs aux normes d'habitation courantes, il faut leur permettre d'exiger des loyers selon la juste valeur du marché de sorte que leur revenu de location soit suffisant pour respecter les normes du logement. Aussi longtemps que les loyers n'excédent pas le niveau de la juste valeur du marché, les locateurs peuvent recevoir une compensation adéquate tout en maintenant des loyers qui sont justes pour les locataires. Cependant, pour que les locataires à faible revenu aient les moyens de garder leur logement en versant seulement un loyer socialement juste, un programme d'allocations de logement est la seule façon de rendre leur logement abordable en fonction de leurs ressources, sans les obliger à déménager dans un logement subventionné.

Chaque ménage a droit à un logement adéquat moyennant un loyer abordable : les gouvernements se sont donné cet objectif et, par conséquent, ils doivent accepter la responsabilité financière de combler la différence entre le loyer que peut payer le locataire et celui que devrait obtenir le locateur si, comme le soutient la Commission d'enquête, le marché privé doit être le principal fournisseur de logements locatifs. L'autre solution serait que le gouvernement assume le coût de la prestation de logements subventionnés, à une échelle suffisante par atteindre l'objectif visé en matière de logement.

3.4 Conclusions

Les gouvernements peuvent résoudre les problèmes abordés au chapitre IV en faisant appel à l'un des trois types de programmes suivants : les programmes de réglementation des loyers, les programmes budgétaires et les programmes institutionnels. Ces trois types de programmes influencent le loyer que paient les locataires. Parmi ces programmes, on peut choisir des programmes particuliers ou des programmes combinés qui pourront produire presque exactement l'effet recherché sur les niveaux de loyers, l'offre et la rentabilité du secteur privé.

Des trois catégories de programmes d'habitation, la réglementation des loyers est celle qui semble la plus pertinente à la Commission d'enquête. Plusieurs conceptions différentes sont étudiées. Trois formes de révision des loyers, à savoir la répartition des coûts, le système fondé sur la méthode base de capital-taux de rendement et la comparaison avec le marché sont examinées en détail, tout comme le contrôle des loyers. On examine aussi d'autres traits des systèmes de réglementation des loyers, comme leur caractère restrictif ou modéré, obligatoire ou facultatif.

On évalue les autres approches à la réglementation des loyers à la lumière du concept des loyers à la juste valeur du marché, tel qu'il est développé dans le chapitre II. Il est évident que si on veut que les investisseurs privés contribuent de façon adéquate au maintien et à l'accroissement du parc de logements locatifs en Ontario, la pression imposée sur les augmentations de loyers dans les immeubles de financement privé doit céder devant le fait que les investisseurs choisiront d'investir

leur capital dans d'autres secteurs de l'économie, s'ils ne peuvent recevoir des loyers à la juste valeur du marché pour leurs logements. Un système de réglementation des loyers ne devrait pas être restrictif, ce qui signifie que les loyers ne doivent pas être maintenus au-dessous du niveau de la juste valeur du marché. Toutefois, on serait en droit de penser qu'un système non restrictif, et donc modéré, empêcherait les loyers de dépasser, à long terme, le niveau des loyers à la juste valeur du marché. Le système qui offrira les avantages les plus marqués aux locataires sans empêcher les investissements privés adéquats dans le marché du logement locatif est un système qui permettra à l'ensemble des locateurs d'obtenir un taux de rendement compétitif de leur capital investi.

Un système de réglementation pourrait inclure une option de négociation qui permettrait aux locateurs et aux locataires de s'entendre sur le loyer ou l'augmentation de loyer. Une telle entente se conclurait probablement par un loyer selon la juste valeur du marché. Cependant, le locataire ou le locateur qui entreprend des négociations est protégé du danger d'être dominé par la supériorité économique ou la personnalité de son interlocuteur puisqu'il jouit du droit inconditionnel de rompre les négociations et de faire trancher la question par l'autorité responsable de la réglementation. Un tel système se dit facultatif. En revanche, un système obligatoire est un système selon lequel l'autorité responsable de la réglementation décide des loyers, sans possibilité de négociation. Un système facultatif possède des avantages : il accélère le processus qui permet de déterminer le loyer et il réduit les tensions entre les locateurs et leurs locataires.

En ce qui a trait à la caractéristique de révision des loyers du système de réglementation des loyers, qui se distingue du contrôle des loyers, la Commission d'enquête voit d'un oeil critique le système de répartition des coûts, tel qu'il fonctionne en Ontario depuis 1975, et ce, pour plusieurs raisons. Les voici :

1. Ce système suppose que les loyers initiaux auxquels les augmentations s'ajoutent sont justes, ce qui n'est pas toujours le cas. De plus, les différences de loyers entre les logements de valeur similaire s'accentuent avec le temps. Les loyers qui en résultent peuvent, à long terme, nuire aux locateurs s'ils sont bas et aux locataires s'ils sont élevés.
2. Les coûts qui sont admis dans le système de répartition ne correspondent pas nécessairement au montant d'augmentation des loyers selon la juste valeur du marché, car on ne tient pas compte de la composante du rendement nécessaire des capitaux propres des loyers à la juste valeur du marché.
3. On ne dispose d'aucune façon d'équilibrer les loyers des logements similaires qui sont situés dans des immeubles différents. C'est pourquoi les loyers assumés par différents ménages-locataires ne sont pas équitables dans l'ensemble du marché locatif.
4. Quand on répartit des coûts sans en vérifier la justification, l'inefficacité et les augmentations inutiles sont inévitables.

La Commission d'enquête considère que la révision des loyers par répartition des coûts est une «soupape de sécurité» satisfaisante dans le cadre d'un système de réglementation des loyers restrictif mis en place temporairement.[84] Pourtant, à long terme, cette solution n'est ni équitable, ni satisfaisante.

Le système fondé sur la méthode base de capital-taux de rendement détermine les loyers autorisés plutôt que les augmentations de loyer autorisées. Il tient compte de l'équité du niveau initial des loyers et du montant de l'augmentation; il ne fixe pas au locateur un taux de rendement qui pourrait être trop élevé ou trop bas par rapport au taux de rendement compétitif. C'est pourquoi il est supérieur au système de répartition des coûts. Toutefois, comme il détermine les loyers de chaque immeuble particulier, il ne peut assurer que dans toute l'industrie du logement, les loyers demandés correspondent à la juste valeur du marché.

Les changements établis par la Loi de 1986 reconnaissent explicitement le taux de rendement des immeubles d'après 1975 qui font l'objet d'une révision des loyers, rapprochant ainsi le processus du système fondé sur la méthode base de capital-taux de rendement. Par contre, ce processus reste encore insuffisant par rapport à un système complet s'appuyant sur la méthode base de capital-taux de rendement. Quatre raisons expliquent ce fait :

1. Les loyers seront déterminés de cette façon pour seulement une faible partie du parc de logements locatifs de l'Ontario.
2. Le rendement des capitaux propres peut servir à augmenter le loyer autorisé, mais ne peut le réduire si le loyer est excessif.
3. Le taux de rendement autorisé n'a pas été déterminé de façon à correspondre au taux de rendement compétitif du capital investi dans le logement locatif.
4. La méthode qui détermine la base de capital n'est pas compatible avec les principes dont nous avons discuté à la section 3.1.3.2.2.

Par ailleurs, plusieurs problèmes secondaires associés à l'approche des coûts répartis sont encore sans solution.

Même si le système ontarien évoluait encore pour devenir un véritable système de réglementation fondé sur la méthode base de capital-taux de rendement, il ne réussirait toujours pas à établir des loyers selon la juste valeur du marché. Il faudrait déterminer les loyers en fonction des coûts normalisés plutôt que sur la base des coûts réels afin d'assurer que les loyers des différents locataires qui occupent des logements similaires soient équitables, même si leurs locateurs assument des frais d'exploitation différents. Ceci exige que l'on détermine les loyers pour toute l'industrie plutôt que pour chaque immeuble, et ce, à court terme; mais le système fondé sur la méthode base de capital-taux de rendement n'est pas conçu pour déterminer les loyers de cette manière.

84. La Loi de 1975, qui introduisait la réglementation des loyers en Ontario, est entrée en vigueur le 1er août 1975. Telle qu'adoptée par l'Assemblée législative, son application devait prendre fin le 31 décembre 1977.

Quoi qu'il en soit, un système de réglementation fondé sur la méthode base de capital-taux de rendement serait un cauchemar administratif. Des problèmes surgiraient lorsqu'on tenterait de déterminer les coûts normalisés devant être appliqués à chaque cas individuel, et on ne pourrait arriver à une base de capital appropriée qu'après avoir dépensé des sommes disproportionnées. Si le système n'était pas modifié de quelque façon que ce soit, il nécessiterait des audiences compliquées pour chaque ensemble de logements, sans compter que beaucoup de locateurs seraient incapables de se lancer dans une telle entreprise. En revanche, un système fondé sur la méthode base de capital-taux de rendement qui serait trop simplifié, nuirait à l'intention conceptuelle du système et s'accompagnerait inévitablement de loyers qui, pour certains logements, seraient fixés de façon très différente de ce qui était prévu.

La comparaison avec le marché est la troisième forme de révision des loyers qui est étudiée dans le présent chapitre. Cette révision des loyers par comparaison avec le marché réussit à réduire les variations de loyers pour des logements similaires, mais elle ne peut pas servir à modifier le niveau général des loyers du marché locatif. Si le marché du logement locatif est assez compétitif pour que le niveau des loyers soit au niveau de la juste valeur du marché, la méthode de révision par comparaison avec le marché, qui détermine les loyers individuels, permettrait d'établir alors des loyers à la juste valeur du marché. Cependant, on a maintenu les loyers en dessous du niveau des loyers à la juste valeur du marché, et dans de telles circonstances, la révision des loyers par comparaison avec le marché ne réussirait pas à établir des loyers à la juste valeur du marché.

La réglementation des loyers, vue sous forme de contrôle des loyers, offre les avantages d'une gestion simplifiée et de coûts de transaction minimaux pour les locateurs et les locataires. Le taux statutaire (ou l'augmentation maximale autorisée) devrait toutefois réagir aux conditions du marché. Pour ce faire, il faut trouver un moyen d'ajuster le taux autorisé à intervalles fixes ou discrétionnaires. Le taux statutaire devrait refléter des augmentations et des diminutions moyennes. À ce propos, on fait remarquer que le contrôle des loyers ne devrait pas être critiqué parce qu'il place tous les locateurs sur le même pied d'égalité, sans tenir compte de leur situation financière. L'équité n'exige pas qu'un système de réglementation assure des taux de rendement équivalents à tous les locateurs. Tant et aussi longtemps que les investisseurs en général pourront réaliser en moyenne un taux de rendement équitable, il est juste que leur rendement réel varie selon leur degré de succès à contrôler les coûts, comme ce serait le cas pour tout capital investi dans un marché non réglementé. Les loyers seraient fixés comme le sont les prix dans un marché compétitif , c'est-à-dire en fonction de la valeur du logement pour le locataire. En conséquence, les locateurs recevraient des loyers similaires pour des logements similaires, même si leurs coûts, et donc leur rendement, sont au-dessus ou au-dessous de la moyenne.

Ce qu'il faut, c'est un taux d'augmentation statutaire qui reflète le taux de

changement dans le niveau des loyers à la juste valeur du marché. Ce taux devrait être aussi bas que possible pour protéger les locataires, mais il devrait être assez élevé pour ne pas décourager les investissements privés dans le logement locatif.

Des programmes budgétaires existent en Ontario depuis plus de 50 ans; ils servent à des fins variées, y compris la stimulation de l'économie et de l'emploi, l'augmentation de l'offre de logements locatifs et la prestation de logements aux locataires à faible revenu. Les programmes ont été classés en programmes de stimulation du marché, selon lesquels les paiements sont directement versés aux locataires, locateurs et promoteurs, et en programmes de substitution au marché, selon lesquels l'état adopte le rôle du locateur-promoteur. Le premier type se divise en sous-programmes de stimulation de l'offre et de la demande. Les programmes de stimulation de la demande, comme celui des allocations de logement, ont l'avantage d'inclure le versement sans retard de fonds aux locataires qui ont besoin d'aide et de traiter équitablement les ménages qui ont droit à de l'aide. On a reproché aux programmes de stimulation de la demande de ressembler aux prestations de l'aide sociale et de ne pas assurer la construction d'un plus grand nombre de logements. Étant donné que les problèmes des ménages à faible revenu sont dus principalement au fait qu'ils doivent consacrer une trop grande partie de leur budget à leur loyer, et non pas au fait que leur logement ne répond pas aux normes, ce problème ne devrait pas être un obstacle à l'introduction d'un programme d'allocations de logement. On affirme également que seuls les locateurs profitent des allocations de logement. Pourtant, dans un contexte réglementé, cette inquiétude n'est pas fondée. Quels que soient les avantages et les désavantages des allocations de logement, un fait est clair. Jusqu'à ce qu'un logement subventionné puisse être offert à tous les ménages admis à recevoir de l'aide – ce qui ne se produira pas dans un avenir rapproché – la seule façon d'assurer que tous les ménages admissibles reçoivent de l'aide est d'avoir recours à une forme quelconque d'allocations de logement. Donc, sans allocations de logement, on ne peut traiter équitablement les ménages dans le besoin.

Au nombre des autres formes de programmes de stimulation du marché, on compte également les programmes de stimulation de l'offre qui prennent la forme de subventions, de prêts et de concessions aux promoteurs et aux entrepreneurs et qui ont pour but d'augmenter le nombre de logements locatifs. Il existe également des programmes de stimulation de l'offre et de la demande, dans lesquels des subventions d'exploitation et de financement sont versées aux locateurs qui doivent offrir un certain nombre de logements, à des loyers inférieurs aux prix du marché, à des ménages à faible revenu ou à des groupes spéciaux. Les programmes de substitution au marché prévoient l'allocation de fonds à des agences gouvernementales et à des organismes du secteur tertiaire, afin de construire et de gérer des logements sans but lucratif. Il existe des différences d'opinion entre le gouvernement fédéral et le gouvernement de l'Ontario sur la question de savoir si ce genre de logements devraient être, partiellement ou totalement, réservés à des locataires qui paient des loyers au bas de l'échelle des prix du marché.

La troisième catégorie de politiques sur le logement comprend les politiques institutionnelles qui régissent les relations entre le locateur et le locataire et qui définissent les normes de qualité, de construction et de sécurité applicables à tous les logements locatifs.

Chapitre IV

Objectifs de la réglementation des loyers

L'enquête a été menée et le présent rapport rédigé sur la prémisse qu'un élément privé viable du marché du logement[1] doit faire partie intégrante du tissu économique et social de l'Ontario. On admet également comme un besoin l'intervention du gouvernement dans le fonctionnement du marché privé afin de réaliser des résultats sociaux que la communauté juge désirables. Toutefois, si des programmes gouvernementaux bien conçus peuvent donner des avantages sociaux et économiques considérables, des programmes mal conçus ne contribueront, en revanche, qu'à l'échec de ces importants objectifs sociaux qui sont la raison d'être même de l'intervention gouvernementale. En fait, tout programme mal conçu risque de bouleverser le marché et de nuire à un grand nombre de personnes que l'on se proposait d'aider. Le chapitre I identifie les coûts et les conséquences nuisibles du système de réglementation des loyers en Ontario, en vigueur depuis 1975.

Pour déterminer le système de réglementation des loyers qui convient le mieux au marché du logement locatif en Ontario, il faut d'abord bien comprendre les problèmes inhérents au marché qui requièrent une attention particulière et bien interpréter les conséquences qui peuvent découler d'une réglementation des loyers. Ces problèmes sont de trois types. Premièrement, ceux que certaines personnes considèrent comme typiques dans tout marché du logement locatif non réglementé, et qui sont à la base même d'une intervention. Deuxièmement, ceux qui sont issus du système de réglementation des loyers en Ontario depuis 1975, et qui appellent un changement du type de système de réglementation utilisé en Ontario. Et

1. On peut dire que le marché du logement locatif se compose d'un secteur privé où ni les locateurs ni les locataires sont subventionnés, d'un secteur public où l'offre de logements est financée par le gouvernement, et d'un secteur assisté ou les locateurs et les locataires sont tous deux subventionnés.

troisièmement, ceux que l'on peut attribuer aux contraintes imposées par l'intérêt public, comme les restrictions sur les dépenses et les questions générales de fonds propres, dont il faut tenir compte dans l'élaboration de politiques, quel que soit le domaine d'activité gouvernementale.

La Commission d'enquête a classé les problèmes du premier type comme suit :

1. l'accessibilité des logements locatifs;

2. les loyers excessifs;

3. un niveau de location élevé appliqué sur une base continue, tel qu'en témoignent les profits excessifs de l'industrie;

4. des augmentations de loyer rapides dues à des conditions changeantes du marché du logement locatif;

5. la sécurité du mode d'occupation; et

6. les ensembles domiciliaires inférieurs aux normes.

Les problèmes en majeure partie attribuables à la réglementation des loyers en Ontario depuis 1975 sont :

7. la disponibilité de capital;

8. la disponibilité de logements locatifs; et

9. la réduction de l'entretien et de la conservation.

Un troisième et dernier groupe traite de questions afférentes aux contraintes générales exercées par l'intérêt public.

Aucun système de réglementation ne peut prétendre solutionner efficacement tous les problèmes qu'on vient de présenter. Par conséquent, ce chapitre s'appuie sur le chapitre III qui porte non seulement sur la réglementation des loyers, mais qui examine également d'autres types de politiques et de programmes susceptibles de résoudre les problèmes du marché du logement locatif.

Les objectifs de la réglementation des loyers se définissent par l'identification des problèmes qui imposent l'application d'une telle réglementation comme l'instrument de politiques appropriées. Dans le cas de certaines questions traitées dans ce chapitre, la réglementation des loyers n'est pas une solution adéquate. En conséquence, d'autres solutions sont prises en considération.

Le chapitre II, qui examine en détail la question de la juste valeur du marché, fournit un cadre de travail essentiel à la détermination des problèmes que la

réglementation des loyers peut résoudre de manière adéquate. La réglementation des loyers ne peut rien contre des problèmes qui surgissent parce que le coût de mise en disponibilité de logements locatifs par les locateurs dépasse le montant que l'on peut raisonnablement demander à certains ménages de payer. En revanche, la réglementation des loyers peut résoudre les problèmes occasionnés lorsque les loyers demandés par les locateurs excèdent la juste valeur du marché. Telle que définie au chapitre II, la juste valeur du marché est, comme l'a établie la Commission d'enquête, le seul critère satisfaisant pour déterminer si les loyers imputés pour des logements locatifs du secteur privé sont justes. Lorsqu'un écart se produit entre le loyer réel imputé et le loyer de la juste valeur du marché, les problèmes soulevés peuvent assurément être résolus par une réglementation des loyers. Si des problèmes persistent même lorsque les loyers sont justes, c'est seulement par l'application des solutions de rechange proposées dans les programmes traités au chapitre III que l'on arrivera à régler les différends.

Le chapitre V propose le système d'indexation des loyers sur la juste valeur du marché (ILJVM) pour répondre aux divers problèmes causés par les écarts entre les loyers réels et les justes prix du marché. L'objectif du système d'indexation sur la juste valeur du marché, sur lequel repose la réglementation des loyers, consiste à assurer que le loyer imputé pour chaque logement du secteur privé soit basé sur la juste valeur du marché. Ce chapitre sert d'appui au chapitre V car il s'applique à bien faire comprendre les objectifs de la réglementation des loyers.

4.1 Accessibilité des logements locatifs

L'attitude populaire vis-à-vis de la question de l'accessibilité[2] soutient simplement que les loyers sont trop élevés et que s'ils étaient stabilisés, ils seraient plus accessibles. Cette lapalissade verrait pratiquement tous les ménages, même ceux résidant dans des appartements de luxe, prétendre avoir un problème d'accessibilité parce que leur loyer est trop élevé. Discuter de ce problème en ces termes, c'est dire des inanités. Toutefois, les locataires s'en tiennent généralement au point de vue que leurs loyers devraient être plus abordables ou, en d'autres mots, meilleur marché. Mais, compte tenu des réalités économiques du marché du logement en Ontario, la question qui se pose est : jusqu'à quel point les loyers peuvent-ils être bon marché? La réponse à cette question repose sur le subventionnement ou non des loyers. Si des subventions servent à réduire les loyers, il faut alors se poser la question suivante, à savoir, qui la société est-elle prête à subventionner?

2. Le terme accessibilité est couramment employé dans l'industrie du logement. Il signifie littéralement "avoir les moyens d'accéder à". Toutefois, on ne peut parler d'un logement locatif qui est intrinsèquement accessible ou inaccessible car il est accessible à certains ménages et inaccessible à d'autres. L'idée que chaque ménage se fait d'un logement locatif est principalement déterminée par les moyens financiers à leur disposition.

Il va de soi que les loyers qui ne sont pas subventionnés ne peuvent être inférieurs à ceux de la juste valeur du marché, sans s'accompagner des problèmes relatifs au manque de capital, présentés au chapitre I[3]. Par conséquent, seuls les loyers supérieurs à la juste valeur du marché peuvent être réduits sans causer de problèmes. On peut imaginer deux situations dans lesquelles le loyer d'un ménage serait supérieur à la juste valeur du marché, pour un même type de logement[4]. Dans la première situation, bien que les loyers puissent être généralement égaux ou inférieurs au niveau de la juste valeur du marché, un locateur particulier peut demander un loyer excessif et un ménage peut préférer payer le loyer exigé et s'éviter ainsi l'embarras et les frais parfois prohibitifs du déménagement. Ce problème particulier est traité à la section 4.2 ci-après, à la rubrique intitulée Loyers excessifs.

La seconde situation est celle des loyers généralement au-dessus du niveau de la juste valeur du marché. La section 4.3 ci-après cherche à établir si cette situation est une caractéristique constante du marché du logement locatif. Dans l'affirmative, le fait sera mis en évidence par des profits excessifs dans l'industrie. Même si le niveau général des loyers n'est pas continuellement élevé, la possibilité demeure que, sous la pression d'un resserrement du marché, les loyers augmenteront rapidement pour atteindre un niveau relativement excessif par rapport au niveau habituel des loyers. Il semble que ce type de situation se développe à l'occasion dans un marché en développement du fait que certains facteurs économiques et politiques font que la demande de logements dépasse parfois l'offre. La section 4.4 ci-après traite plus en détail ce deuxième type de situation de loyers élevés.

Les situations examinées aux sections 4.2, 4.3 et 4.4 tiennent compte de toutes les circonstances où la possibilité de réduction des loyers existe sans pour cela nécessiter une subvention des loyers et sans entraîner des conséquences nuisibles au marché du logement locatif. Dans chaque cas, le loyer d'au moins certains ménages peut être réduit parce qu'il excède la juste valeur du marché.

Bien que ces conditions produisent manifestement un impact sur l'accessibilité financière des logements occupés par les ménages concernés, elles ne donnent pas vraiment lieu à un problème d'accessibilité, dans le sens donné à ce terme dans le présent rapport. On considère qu'un ménage est confronté à un problème d'accessibilité s'il ne peut normalement se permettre un logement adéquat même si un tel logement adéquat, convenant à ses besoins, est disponible selon la juste valeur du marché. À l'appui de cette définition, le véritable problème des ménages éprouvant un problème d'accessibilité n'est pas que les loyers sont trop élevés mais

3. La raison qui explique l'éruption d'un manque de capital lorsque des loyers sont en dessous du niveau de la juste valeur du marché est présentée au chapitre II et à la section 3.1.1.1, réglementation restrictive.

4. Pour des exemples, voir le témoignage de E. Frerichs, S. Peters, Transcription 30; et S. Goetz-Gadon (lors de l'audition de W. Stanbury), Transcription 100-2.

que leurs revenus sont trop faibles. La distinction peut paraître alambiquée aux ménages qui ont de la difficulté à payer le loyer qu'on leur demande, mais, pour l'établissement d'une politique générale, elle est critique car les politiques qui sont à même de corriger efficacement le problème des loyers au-dessus du niveau de la juste valeur du marché sont improductives lorsqu'elles servent de réponse à un problème d'accessibilité lié au revenu.

4.1.1 Accessibilité en tant que problème de revenu

Trois conclusions générales découlent de l'analyse de l'importance du problème de l'accessibilité du logement, examiné à l'annexe C :

1. plusieurs critères différents peuvent servir à déterminer les loyers que les ménages peuvent se permettre de payer;

2. les mesures de l'importance du problème de l'accessibilité du logement dépendent du critère utilisé; et bien que toutes les techniques d'évaluation couramment acceptées révèlent qu'un nombre considérable de ménages sont confrontés à un problème d'accessibilité, il s'agit cependant, dans les tous cas, d'une minorité de tous les locataires; et

3. quel que soit le critère utilisé, la cause principale d'un problème d'accessibilité reste un faible revenu familial.[5]

Parmi tous les problèmes identifiés dans ce chapitre, qui se présentent dans les marchés non réglementés des logements locatifs, le problème de l'accessibilité du logement est le plus sérieux, à la fois par le nombre de ménages qu'il touche et par les difficultés qu'il cause. Par ailleurs, il faut se rendre à l'évidence que le système de réglementation des loyers de l'Ontario n'a rien fait pour alléger le problème des ménages les plus durement touchés par le problème d'accessibilité. D'autres programmes, comme celui des logements subventionnés, ont accompli bien plus en s'efforçant de soulager le problème d'accessibilité des ménages à faible revenu mais la majorité des ménages qui ont besoin d'aide ne reçoivent pas d'avantages financiers suffisants, susceptibles d'atténuer les effets de ce problème. Il reste beaucoup à faire.

Les échecs des politiques existantes résident peut-être dans le fait que le problème d'accessibilité du logement n'a pas été assez clairement défini. Sur le plan conceptuel, ce problème d'accessibilité est confondu à des problèmes reliés à des loyers réels excédant la juste valeur du marché.

5. Toutefois, si le rapport loyer-revenu est utilisé comme critère d'accessibilité, les problèmes d'accessibilité peuvent également résulter des décisions relatives au style de vie.

Sur un plan plus pratique, les difficultés proviennent du fait que le problème d'accessibilité d'un ménage ne peut être isolé de son problème global d'accessibilité, ou de revenu. Lorsque le revenu d'un ménage ne suffit pas à subvenir, de façon adéquate, à toutes les nécessités fondamentales de la vie sociale moderne, il est erroné de rejeter la faute sur un élément en particulier du budget familial, en l'occurrence le loyer, même s'il s'agit de la plus grosse dépense mensuelle. En effet, un ménage disposant d'un faible revenu peut payer le loyer nécessaire pour jouir d'un logement adéquat, et ne plus avoir assez d'argent pour se nourrir suffisamment et s'habiller adéquatement. Un autre ménage à faible revenu peut décider d'habiter dans un logement inadéquat afin que son loyer soit assez bas pour disposer d'assez d'argent qu'il réservera à la nourriture et à l'habillement. On pourrait arguer que le premier ménage fait face à un problème d'accessibilité du logement parce qu'il paie trop pour se loger adéquatement. En revanche, on pourrait disputer que seul le deuxième ménage a un problème d'accessibilité du logement parce qu'il manque de fonds pour s'assurer un logement adéquat. Si l'on se range au deuxième avis, il s'ensuit que le problème d'accessibilité du premier ménage se rapporte à la nourriture et à l'habillement parce qu'il ne peut subvenir de façon décente à ses besoins en alimentation et en habillement. Cela implique-t-il que la deuxième famille ne subit pas de problème d'accessibilité financière touchant l'alimentation et l'habillement?

La Commission d'enquête adopte le point de vue que de tels arguments passent à côté de la question. Quoi qu'on puisse dire des circonstances des deux ménages, il n'en reste pas moins qu'aucun n'est en mesure de subvenir, de façon décente, à ses besoins en logement, alimentation et habillement, ni aux autres nécessités de la vie. La Commission d'enquête se rallie à l'idée que toute tentative d'isoler et d'évaluer le problème d'accessibilité du logement des ménages à faible revenu est arbitraire et insensible aux véritables besoins de ces ménages. Quoi que l'on puisse faire pour résoudre leur problème de logement, ils continueront de payer bien trop pour se loger tant que le revenu restant pour satisfaire tous les autres besoins sera insuffisant.

Il existe une raison, que l'on peut illustrer par un exemple, qui explique pourquoi les politiques centrées sur l'accessibilité du logement n'offrent rien de plus qu'une solution partielle au problème global de l'accessibilité (ou du revenu). Si une politique gouvernementale, ou de quelqu'autre agence sociale, stipule qu'un ménage nécessite 300 $ par mois de loyer et 900 $ pour toutes les autres dépenses (soit un total de 1 200 $ par mois), et que le revenu n'est que de 1 000 $ par mois, on peut dire que ce ménage subit un problème global d'accessibilité qui se chiffre à 200 $ par mois. Que l'on décide de réduire à 250 $ (25 % du revenu du ménage, un baromètre communément utilisé pour déterminer l'accessibilité du logement) le loyer net réel payé par le ménage, en lui versant une allocation de logement de 50 $ par mois, ne résoudrait pas son problème d'accessibilité. En effet, ce ménage ne disposerait que de 1 000 $ pour régler les 1 150 $ de dépenses mensuelles, allocation incluse. Dire que

ce niveau d'aide éliminerait le problème d'accessibilité du logement du ménage reflète simplement le fait que si le manque de revenu est proportionnellement réparti sur tous les articles du budget du ménage, l'aide fournie est égale à la part allouée au logement. Du point de vue de l'économie familiale, il n'existe pas de différence entre éliminer le problème d'accessibilité du logement et réduire de 25 % le problème global d'accessibilité. Par conséquent, quelle que soit la définition qu'on attache au problème d'accessibilité du logement, tout programme conçu pour soulager ce seul problème ne fera, en réalité, qu'alléger partiellement le problème global d'accessibilité financière. En fait, on ne peut dire qu'un ménage peut se permettre un logement adéquat tant que son revenu ne l'autorise pas à payer un logement adéquat ainsi que tous les autres besoins fondamentaux.

Vu sous cet angle, la seule réponse appropriée évidente au problème d'accessibilité serait une politique générale sur le revenu. Le Rapport de la Commission MacDonald[6] examine attentivement cette réponse. L'analyse détaillée de réformes qui répondent aux problèmes afférents aux cas à faible revenu, en général, dépasse le mandat de cette Commission d'enquête. Néanmoins, la Commission d'enquête soutient sans équivoque que l'on pourra espérer résoudre le problème d'accessibilité du logement en adoptant ce point de vue.

En posant ainsi le problème, on met en relief le dilemme continuellement soulevé par la formulation de la politique du logement. Dans l'élaboration de tout programme d'accessibilité du logement, il est essentiel de s'assurer que les ressources limitées disponibles soient utilisées à bon escient afin de tempérer le problème plus étendu des ménages à faible revenu. C'est une approche appropriée car la seule raison de recommander des programmes d'accessibilité du logement reste que, en l'absence d'une solution globale aux problèmes de revenu des ménages à faible revenu, une solution partielle vaut mieux que rien.

Vu qu'il semble peu probable qu'une politique générale sur le revenu soit mise en vigueur au Canada dans un proche avenir, on peut s'attendre à ce que les politiques d'accessibilité du logement continuent d'être appliquées afin d'apporter une certaine forme de soulagement aux ménages à faible revenu. Le présent rapport ne propose aucun choix parmi les définitions arbitraires de ce qui constitue un problème d'accessibilité du logement. Par contre, il emploie au chapitre II, dans un sens générique, le concept du loyer socialement juste pour identifier un loyer que, aux yeux de la société, un ménage peut se permettre de payer. En termes pratiques, les critères utilisés pour la détermination des niveaux d'aide fournie par les programmes gouvernementaux définissent implicitement ce que l'on considère comme la limite du loyer socialement juste des ménages touchés par les programmes. Indépendamment des critères utilisés, ce rapport emploie le terme «problème d'accessibilité» pour référer à une situation où, en l'absence d'une aide

6. Voir le chapitre 19 du Rapport de la Commission royale sur l'avenir de l'union et du développement économique au Canada, 1985.

gouvernementale, le loyer de la juste valeur du marché pour un logement décent et adéquat dépasserait une limite de loyer socialement juste du ménage.

4.1.2 Politiques destinées à soulager le problème d'accessibilité des ménages à faible revenu

Différents types de programmes du logement pourraient, dans une certaine mesure, soulager les ménages-locataires à faible revenu. Pour réaliser un tel résultat, il est toutefois inévitable que la société en assume une partie des coûts. Chaque fois qu'un groupe défavorisé bénéficie d'une aide, quelqu'un doit en assumer les frais. Les sections suivantes évaluent les avantages et les coûts de l'utilisation de la réglementation des loyers, comparativement à d'autres types de programmes traités au chapitre III, comme moyen d'apaisement du problème d'accessibilité[7] des ménages à faible revenu.

4.1.2.1 Réglementation des loyers

En théorie, la fixation des loyers des logements du secteur privé à des taux ne dépassant pas les loyers[8] socialement justes des ménages occupant ces locaux résoudrait le problème d'accessibilité du logement de ces ménages. Cependant, il est tout à fait irréalisable de baser les loyers du marché locatif privé sur ce que les ménages ont les moyens de payer sans tenir compte des coûts des locateurs. Aucun investissement ne sera effectué dans le logement locatif si les locateurs privés ne bénéficient pas d'un rendement équitable de leur capital investi. Il serait injuste que les locateurs supportent le coût total de la décision de la société d'aider les locataires à faible revenu, même si leurs investissements pouvaient être bloqués dans le marché du logement locatif. Le coût d'un tel programme doit être assumé par tous les contribuables.

La seule façon qu'un programme sujet à des règlements puisse maintenir les loyers au niveau socialement juste pour des locataires à faible revenu – sans subventions gouvernementales et sans que les locateurs assument le coût – serait de compenser les loyers modiques demandés aux ménages à faible revenu par des loyers élevés imputés aux ménages au revenu élevé. En d'autres mots, c'est aux locataires à

7. Les critères d'accessibilité sont présentés dans Adams, Ing et Pringle (1986, p. 117-125); Fallis (1984, p. 26-29); Marks (1984, p. 8-10, 25-41); Pringle (1986, p. 116-122); Stanbury (1985a, N0 15), p. 2-36 à 2-38) et Steele et Miron (1984, p. 2-11).

8. Des débats interminables pourraient être ouverts quant aux critères à utiliser pour déterminer si le loyer qu'un ménage paie est socialement juste, mais aucune base analytique ne permet à la Commission d'enquête de se prononcer sur des points de vue différents. Un loyer socialement juste est jugé tel par le gouvernement. L'analyse et les recommandations contenues dans le présent rapport ne sont pas influencées par les critères utilisés pour déterminer si un loyer est socialement juste pour un ménage particulier.

revenu élevé que reviendrait la responsabilité d'assumer les coûts du subventionnement des locataires à faible revenu. Cette approche non plus n'est pas pratique parce que les ménages à revenu élevé fuiraient bien rapidement le marché locatif.

Dans une étude effectuée par le ministère des Affaires municipales et du Logement en juillet 1982, intitulée *The Impact of Rent Review on Rental Housing in Ontario* (*L'impact de la révision des loyers sur le logement locatif en Ontario*), le personnel du ministère exprime l'opinion que «. . .la révision des loyers ne peut être considérée comme un moyen efficace d'aborder le problème de l'accessibilité du logement». L'étude poursuit :

> Il est évident que si on définit l'accessibilité en termes de rapport loyer-revenu, toute politique qui s'applique à freiner le taux d'augmentation des loyers aura un impact sur les problèmes d'accessibilité. Il s'ensuit qu'il est possible d'évaluer la révision des loyers en fonction de sa contribution à la résolution des questions d'accessibilité. Mais cela n'implique cependant pas que la révision des loyers est essentiellement ou principalement un instrument destiné à améliorer l'accessibilité. . .
>
> Il serait bon de commencer par voir pourquoi la révision des loyers n'est pas et ne peut être conçue dans le but d'améliorer l'accessibilité. La raison, c'est que toute tentative d'inclusion du revenu du locataire dans la détermination des loyers imposerait de lourdes charges financières aux locateurs acceptant des ménages à faible revenu. Les revenus des loyers baisseraient et, par conséquent, les profits seraient, dans de nombreux cas, de nature à engendrer l'élimination ou la perte. . . (p. 118) (traduction libre)

Il est clair que tant que le secteur privé restera le principal fournisseur des logements locatifs, on ne peut envisager aucune autre solution pratique qui permette aux locateurs de recevoir la juste valeur du marché pour tout logement, indifféremment du revenu du ménage-locataire. En conséquence, la réglementation des loyers ne peut résoudre le problème d'accessibilité du logement des ménages à faible revenu.

Malgré l'incapacité éclatante de la réglementation des loyers d'assurer une aide adéquate aux ménages à faible revenu et qui en font la demande, on continue de préconiser la réglementation des loyers au titre du soulagement partiel qu'elle fournit. On argue, en particulier, qu'en réduisant les loyers de plusieurs points de pourcentage, le système de la réglementation restrictive des loyers en Ontario a quelque peu allégé le problème de l'accessibilité des ménages à faible revenu. Certains ménages dans cette zone marginale où la limite du loyer socialement juste est immédiatement inférieure à la juste valeur du marché pour un logement décent

peuvent, en fonction des critères standard d'accessibilité, ne plus faire face au problème d'accessibilité. Cependant, seule une petite portion de la population totale des locataires entre dans cette classe marginale. Les ménages à revenu moyen et élevé dont la limite de loyer socialement juste est plus élevée que le loyer selon la juste valeur du marché pour un logement convenable, ne souffrent pas d'un problème d'accessibilité. Il n'est donc aucunement justifié de maintenir leur loyer, même légèrement en deçà de la juste valeur du marché. D'un autre côté, l'application d'une réglementation qui aurait pour effet de réduire les niveaux de loyer de quelques points de pourcentage serait déplorablement inadéquate dans sa tentative de soulager le problème d'accessibilité des ménages dont la limite de loyer socialement juste est bien inférieure au juste loyer du marché pour un logement convenable.[9]

Il appert que si un système de réglementation des loyers, qui maintient les loyers en dessous des justes loyers du marché, réduit considérablement les paiements effectués par les locataires aux locateurs, les bénéfices résultants que les locataires à faible revenu dériveront seront relativement modestes. Le fait que tous les ménages-locataires retirent un bénéfice peut rendre très populaire un système restrictif de réglementation des loyers mais on ne peut prétendre qu'il aide efficacement les ménages à faible revenu. La réglementation des loyers prise comme une mesure de soulagement du problème d'accessibilité de tels locataires est aussi illogique que de baser les prestations sociales sur le loyer que les ménages payent plutôt que sur leur revenu.

En ce qui concerne ses coûts, la réglementation des loyers pâlit tout autant lorsqu'on considère les avantages qu'elle procure. La présentation, au chapitre I, des conséquences du système de réglementation des loyers en Ontario, ainsi que la discussion sur la réglementation restrictive des loyers au chapitre III montrent bien toutes deux qu'une politique de réglementation des loyers qui maintient les loyers en dessous du niveau des justes prix du marché causent des problèmes majeurs. Ce sont des problèmes inévitables car les investisseurs s'adresseront ailleurs s'ils n'anticipent pas de bénéficier d'un rendement compétitif du capital investi dans le logement locatif. Il ne devrait pas être surprenant que, lorsqu'on a recours à la réglementation des loyers pour forcer des locateurs à subventionner des locataires, les investisseurs font tout leur possible pour éviter cet impôt indirect en investissant dans d'autres secteurs que le logement locatif. Il s'ensuit une pénurie de logements locatifs qui

9. Comme le montre l'annexe C, les estimations relatives au nombre de ménages ontariens qui payent plus de 25 p. 100 de leur revenu en loyer varient de 162 000 à 421 000, à différentes périodes des années 1978 à 1984. Selon les données de l'étude effectuée par Miron et Cullingworth (1983) sur le problème d'accessibilité des ménages, 87,5 p.100 des 242 000 ménages qui, estimaient- ils, faisaient face à un problème d'accessibilité en 1978, auraient encore payé plus de 25 p. 100 de leur revenu si leur loyer avait été réduit de 10 p. 100 – soit le montant approximatif de réduction des loyers occasionné par la réglementation des loyers. Voir également la présentation de Stanbury et Vertinsky (1986) sur l'incidence des avantages de la réglementation des loyers.

s'accompagne des divers effets secondaires comme un entretien réduit et des frais illicites comme le pot-de-vin.

La Commission d'enquête avance l'opinion que les loyers ne devraient pas être maintenus en dessous du niveau de la juste valeur du marché par une réglementation des loyers car les conséquences seraient bien trop néfastes pour rendre une telle politique acceptable. Les programmes budgétaires sont supérieurs, d'une part, parce qu'ils contournent les conséquences nuisibles de la réglementation restrictive des loyers et, d'autre part, parce qu'ils procurent une plus grande aide aux ménages qui en ont besoin. Ces programmes budgétaires peuvent servir à offrir des logements convenables moyennant des loyers que peuvent se permettre des ménages à faible revenu, ou encore, à la portée de leur limite socialement juste. Ces programmes peuvent encore servir à assurer un revenu supplémentaire à de tels ménages, qui leur permettrait de payer le loyer du marché pour de tels logements. En Ontario, on s'est beaucoup penché sur les politiques qui prévoient des logements locatifs à un coût que le locataire peut payer.[10] Ces solutions de rechange sont présentées à la section suivante.

4.1.2.2 Solutions de rechange à la réglementation des loyers

Si les ménages à faible revenu qui font face à un problème d'accessibilité ne reçoivent pas d'aide, ils seront inadéquatement logés ou seront à court d'argent pour les autres besoins, ou combineront encore les deux situations. Il n'existe que deux solutions possibles au problème : réduire leur coût d'achat des nécessités de la vie ou augmenter leurs ressources pour se les procurer. Dans le contexte des politiques sur le logement, il s'agirait de réduire le coût du logement ou de les aider financièrement afin qu'ils puissent payer leur loyer. Diverses combinaisons de ces deux approches sont également possibles.

Comme nous l'avons expliqué plus haut, la réglementation des loyers peut servir à réduire le coût du logement sans causer des conséquences inacceptables, dans les seuls cas où les loyers sont supérieurs au niveau de la juste valeur du marché. Tout système de réglementation des loyers qui cherche à éviter des conséquences négatives doit donc être modéré. Il résulte clairement de la discussion précédente qu'une réglementation modérée des loyers ne se penche pas sur le problème de l'accessibilité des ménages à faible revenu. Toutefois, d'autres politiques peuvent réduire le coût du logement des ménages à faible revenu, sans pour autant occasionner des problèmes au marché privé non subventionné. Les logements subventionnés constituent l'une de ces politiques.

10. En vertu du programme de supplément au loyer, la somme manquante entre ce que le locataire peut payer et ce que le locateur a le droit de demander est versée au locateur en puisant dans les fonds publics. En tant que tel, ce programme présente des aspects similaires aux programmes de stimulation de l'offre et de la demande. L'Ontario n'a jamais adopté de politique prévoyant de supplément au loyer remis directement aux locataires.

Les logements subventionnés ont fait l'objet d'une discussion à la rubrique générale des programmes de substitution au marché, présentés au chapitre III. Que l'on parle alors de logements publics, intégrés ou coopératifs, toutes les catégories ont un dénominateur commun : le gouvernement verse, sous une forme ou une autre, une subvention au locateur, qui peut être une agence publique, un organisme coopératif ou un organisme sans but lucratif, pour couvrir une partie des frais de construction, de financement et d'exploitation de l'immeuble d'habitation. La ou les subventions font qu'il est possible de demander aux locataires un loyer inférieur au loyer économique pour le logement qu'ils occupent. Une partie des subventions peut spécifiquement servir à réduire le loyer payé par des ménages admissibles à faible revenu, selon la méthode d'un loyer indexé sur le revenu. Normalement, elle permet également à d'autres locataires de payer un loyer inférieur au loyer économique, d'ordinaire établi sur les loyers les plus faibles du marché. Comme les loyers sont subventionnés, la demande dépasse normalement l'offre. Par conséquent, il faut généralement s'en tenir à un système de sélection des locataires, aussi valable pour ceux dont le loyer est indexé sur le revenu que pour les autres. En assumant que les loyers réels payés par les locataires reflètent ce que la société considère comme un loyer socialement juste, on peut alors dire que leurs problèmes d'accessibilité sont résolus.

L'autre solution qui aurait pour effet de réduire le coût du logement des ménages-locataires dans le besoin est de leur fournir une aide financière afin que les loyers du marché soient plus abordables. Ce type de programme a été étudié en détail au chapitre III, à la rubrique intitulée Stimulation de la demande. L'exemple principal donné est un programme d'allocations de logement.[11]

Chacune de ces approches visant à atténuer le problème de l'accessibilité des ménages à faible revenu présente des avantages et des inconvénients. Cependant, la Commission d'enquête soutient que, tout bien considéré, le niveau d'aide pourrait être considérablement amélioré si des allocations de logement venaient compléter l'aide fournie par un programme de logements subventionnés et d'autres programmes existants.

La lacune peut-être la plus importante d'un programme de logements subventionnés réside dans le fait que le nombre des ménages qui peuvent bénéficier d'une aide est limité au nombre de logements subventionnés disponibles. En outre, même si le nombre de tels logements était suffisant pour abriter tous les ménages qui ont besoin d'aide, il est peu probable que l'emplacement, la taille et autres caractéristiques satisferaient les besoins de ces ménages. Les besoins évoluent avec le temps et le parc des logements subventionnés n'est ni mobile ni assez souple pour répondre à ces besoins changeants. Le problème d'accessibilité du logement sera soulagé pour ceux qui obtiennent un logement mais il restera tout aussi présent pour

11. Ou, un programme d'allocations de logement qui serait plus équitable parce que les ménages à faible revenu seraient admissibles à recevoir de l'aide, qu'ils soient propriétaires ou locataires de leur logement.

ceux qui sont sur les listes d'attente ou qui doivent résider dans un endroit où des logements subventionnés n'ont pas encore été construits. Le résultat est donc loin d'être équitable.

De plus, il est probable que seule une fraction des ménages admis à recevoir de l'aide puisse, dans un proche avenir, disposer d'un logement subventionné. En effet, les coûts de ces logements subventionnés sont élevés et aucun palier de gouvernement ne peut libérer assez de fonds pour pleinement satisfaire la demande de logements subventionnés. Mais encore, on exprime fréquemment l'opinion que la construction et l'exploitation de projets gérés par le gouvernement sont inefficaces et coûteux.[12] Quelle que soit la valeur accordée à cette opinion, il n'en reste pas moins que toute entreprise visant à aider les ménages à faible revenu, principalement par des logements financés publiquement, serait massive et coûteuse. Un autre inconvénient inhérent aux logements subventionnés ressort lorsque des logements deviennent disponibles et que des locataires doivent déménager, car cette obligation est contraire aux intérêts de la sécurité du mode d'occupation.[13]

Les inconvénients précédents sont évités par des programmes d'allocations de logement. Tous les ménages admissibles qui en font la demande recevraient une aide financière immédiate pour payer leur loyer. Aucun besoin d'attendre que se libère l'un des logements subventionnés ou que soit terminée la construction de nouveaux logements, comme c'est le cas dans le programme des logements subventionnés. Aucun besoin non plus de déménager afin de recevoir de l'aide.

Deux raisons principales font que certains critiques préfèrent les logements subventionnés. Les préoccupations se rapportent aux réactions possibles des locataires et des locateurs vis-à-vis de la subvention.

En ce qui concerne la réaction des locataires, on s'inquiète de la possibilité que certains locataires n'emploieront pas l'allocation à l'amélioration de leur logement. Mais si on approuve l'argument de l'inséparabilité du problème d'accessibilité du logement et du problème global du revenu, cette réservation est mal fondée. Les ménages bénéficiant d'une aide disposent de davantage de fonds qu'ils réserveront au logement si, dans ce domaine, le besoin est plus pressant. Mais s'ils louent un logement adéquat et qu'il reste trop peu d'argent pour les autres nécessités de la vie, on ne peut alors pas s'attendre à ce qu'ils réagissent à l'allocation de logements en dépensant davantage pour le loyer.

La véritable préoccupation vient peut-être de l'éventualité que certains ménages dépensent davantage pour des articles que la société ne juge pas comme des nécessités, et que le programme des logements subventionnés soit considéré comme un moyen d'assurer que les fonds publics soient spécifiquement réservés au logement. Aussi attrayant que cet argument puisse être, sa validité est bien mince. Un ménage peut recevoir une subvention en espèces de 200 $ par mois, ce qui lui

12. Voir les observations de Chant (1986, p. 337-342) et Muller (1986, p. 93- 98, 279-280).

13. L'insécurité du mode d'occupation est un sujet traité à la section 4.5.

donne 200 $ supplémentaires après avoir payé le loyer, qu'il peut dépenser à d'autres nécessités; ou encore, ce ménage peut être admis dans un logement subventionné, économisant ainsi 200 $ par mois sur le loyer, ce qui lui laisserait 200 $ supplémentaires qu'il lui faudrait autrement dépenser pour d'autres nécessités. Les effets de ces deux approches sont bien similaires.[14]

Une autre objection communément soulevée en regard des allocations de logement met en cause la réaction des locateurs. Un grand nombre de personnes semblent convaincues que si les locataires reçoivent une allocation de logement, leur locateur augmentera, plus que prévu, leur loyer. Si tel était le cas, les locataires se retrouveraient sans aucune amélioration de logement ni davantage d'argent pour d'autres nécessités. Comme nous l'avons montré au chapitre III, il est peu probable que cette situation se produise dans un marché non réglementé et caractérisé par un taux normal d'inoccupation, parce que les locataires auraient la possibilité de déménager si le locateur tentait de demander un loyer excessif. Par ailleurs, dans un marché réglementé, même s'il s'agit d'un système modéré de réglementation des loyers, le locateur n'aurait pas la possibilité d'imputer un loyer excessif.

De l'avis de la Commission d'enquête, les principaux obstacles à la mise en application d'un programme d'allocations de logement restent essentiellement son coût et la difficulté de définir un niveau d'aide adéquat. Cette dernière difficulté découle en grande partie de l'inséparabilité du problème de l'accessibilité du logement et du problème de revenu des ménages à faible revenu. Les allocations de logement ne peuvent offrir une solution complète au problème de l'accessibilité car, comme nous l'avons déjà noté, le problème de l'accessibilité du logement des ménages à faible revenu n'est qu'un des éléments du problème global du revenu.

Néanmoins, une allocation même modeste d'un montant déterminé par des critères afférents aux logements locatifs, procurerait un certain soulagement à un ménage à faible revenu qui ne pourrait accéder à un logement subventionné. Le paiement de telles allocations est une politique qu'il ne faudrait pas rejeter sur le fait qu'il s'agit d'une solution inadéquate au problème global du revenu de tels ménages. C'est peut-être bien souvent le cas, mais il faut reconnaître ici une bonne raison de coordonner les programmes d'aide sociale pour élaborer une véritable politique sur le revenu.

D'autres programmes budgétaires, qui augmentent l'offre de logements locatifs, peuvent aider à alléger le problème d'accessibilité des ménages à faible revenu, mais de façon moins directe toutefois. La pertinence de ces programmes est

14. Des circonstances spéciales peuvent être présentées pour soutenir l'objection à des allocations de logement. Par exemple, une famille peut continuer de vivre dans un logement sordide. En effet, si une allocation de logement est reçue, cette famille peut la dépenser d'une façon que la société juge impropre, et rester dans le logement inadéquat. Un logement subventionné assurerait au moins qu'une telle famille bénéficie d'une amélioration de logement. Cependant, la Commission d'enquête n'est pas convaincue que de telles circonstances soient assez répandues pour influer de façon décisive sur cette politique du logement. D'autres facteurs, comme le coût et la capacité du système, sont plus importants.

mise en relief lorsque le problème d'accessibilité des ménages à faible revenu est aggravé par une pénurie de logements locatifs à prix modique. Par exemple, vers le milieu des années 1970, le gouvernement ontarien a participé à un certain nombre de programmes, tel que le programme de logements visant l'intégration communautaire en vertu duquel les entrepreneurs reçurent de l'aide financière à condition de mettre à la disposition des locataires bénéficiant d'un supplément au loyer une proportion ferme de nouveaux logements. Le loyer de ces locataires était indexé sur leur revenu. Et, en vertu du programme de loyers subventionnés du secteur privé initié en 1976 et encore en vigueur aujourd'hui, les entrepreneurs du secteur privé financent, construisent, possèdent et gèrent des projets de logements locatifs dont 100 p. 100 des logements peuvent être mis à la disposition de locataires recevant un supplément au loyer. Les frais d'exploitation sont partagés par les gouvernements fédéral et provincial.

Lancé en décembre 1985, Entreprise location est le plus récent de ces programmes. Les entrepreneurs bénéficient ici de prêts sans intérêt et doivent mettre 40 p. 100 de leurs logements à la disposition de locataires dont le loyer est basé sur le revenu plutôt que sur le juste loyer du marché. Les logements doivent rester locatifs pendant au moins 15 ans.

4.1.2.3 Conclusions sur l'accessibilité

La principale difficulté de résoudre le problème de l'accessibilité repose sur l'importance des ressources à engager. Si le problème du revenu des ménages à faible revenu n'était pas aussi grave, il serait politiquement réaliste de lancer des programmes qui élimineraient toute inquiétude sur les problèmes de l'accessibilité du logement. Il suffirait alors de voir à ce que le loyer des logements locatifs n'excède pas le juste loyer du marché. En l'absence d'une politique globale sur le revenu, il faut continuer à mettre en application des programmes de logement destinés à aider les ménages à faible revenu. Quatre importantes conclusions ressortent de cette discussion :

1. l'allégement du problème d'accessibilité des ménages à faible revenu doit demeurer un objectif important des programmes de logement car il est peu probable que sera instaurée une politique globale sur le revenu;

2. la réglementation des loyers n'est pas l'instrument qui convient au soulagement des problèmes d'accessibilité car les conséquences négatives d'une réglementation restrictive pèsent plus que les avantages retirés par les ménages à faible revenu;

3. les programmes budgétaires peuvent grandement contribuer à atténuer les problèmes d'accessibilité des ménages à faible revenu; et

4. le meilleur moyen d'atténuer les problèmes d'accessibilité est d'adopter un ensemble de programmes budgétaires dans lequel, premièrement, les logements subventionnés aideraient un certain segment de locataires à faible revenu; deuxièmement, des programmes initiés par le secteur privé, et offrant des logements subventionnés, résoudraient les problèmes d'un autre segment; et, troisièmement, un programme d'allocations de logement servirait de soupape aux ménages à faible revenu qui ne peuvent bénéficier ni du programme de logements subventionnés ni du programme d'allocations de logement.

4.2 Loyers excessifs

Dans la section ci-dessus, nous avons observé que plusieurs problèmes distincts renferment bien souvent des points d'intérêt soulevés par la difficulté que les locataires ont à payer leur loyer. L'un de ces problèmes connexes est celui des loyers excessifs. Il se distingue des problèmes d'accessibilité en ce sens que des loyers excessifs restent une question de loyers demandés et non de ménages qui doivent les payer. En conséquence, on résoudra le problème en modifiant le loyer demandé et non en aidant financièrement les ménages concernés. Un loyer ne peut être qualifié d'excessif qu'en rapport avec un loyer jugé raisonnable. La Commission d'enquête utilise le concept de la juste valeur du marché, défini au chapitre II, comme le point de référence de frais locatifs équitables pour un logement. Dans le chapitre mentionné, on considère qu'un loyer est juste si le loyer qu'un ménage paie pour son logement correspond au loyer d'un logement similaire. Si un locateur demande un loyer inhabituellement élevé par rapport au loyer de logements similaires, un abus est commis.[15] Le loyer excessif peut s'identifier à une escroquerie ou à une tentative d'éviction pour des raisons économiques.[16]

4.2.1 Escroquerie

«Escroquerie» est un terme que l'on a couramment utilisé lors de la campagne provinciale de 1975 appelant à la modération des augmentations de loyer exigées par

15. L'autre aspect, en l'occurrence, que le taux de rendement du capital investi par l'industrie ne soit pas excessif, n'est pas un facteur pris en considération dans cette section du rapport. Le problème est, de l'avis de la Commission, différent lorsque le niveau du loyer réel est supérieur à celui de la juste valeur du marché. Voir les sections 5.3 et 5.4 exposant des problèmes relatifs au niveau général du loyer.

16. Les problèmes d'escroquerie et d'éviction économique ont été fréquemment soulevés au cours des audiences de la Commission d'enquête. Par exemple, M. Galway et J. Bassel suggèrent le recours au contrôle des loyers pour combattre l'escroquerie, (Transcription 97-2, p. 152, 153). Voir également le témoignage de M. Hogan, Transcriptions 1, p. 21, 22, et 2, p. 241, 245-247; J. Miron, Transcription 68, p. 65-67; D. Hunt, Transcriptions 71, p. 80-82 et 73, p. 97-101.

les locateurs. En général, l'imposition de toute augmentation de loyer que des locataires considéraient comme excessive prit le surnom «d'escroquerie». La connotation péjorative du mot[17] s'accompagne des qualificatifs répréhensible et immoral. Cependant, le mot a glissé dans un usage rhétorique pour qualifier toute grosse augmentation de loyer. Stanbury (1985) identifie cinq concepts d'escroquerie. Dans le présent rapport, seul le premier concept est appliqué.[18] Selon Stanbury :

> «Escroquerie» peut se définir comme la fixation d'un loyer mensuel *supérieur* au juste loyer du marché en vigueur pour des logements comparables. (p. 2-6) (traduction libre)

Chant (1986) développe cette définition. Il déclare que dans un environnement stable, le terme escroquerie s'applique à :

> . . .tout locateur qui fixe des loyers supérieurs au taux du marché en vigueur afin de tirer profit de l'ignorance des locataires ou de quelque incapacité à déménager. (p. 151) (traduction libre)

Cette immobilité des locataires devient un facteur si, pour reprendre les termes des économistes, les frais[19] de déménagement du locataire l'emportent sur le coût d'augmentation du loyer. À ce propos, Chant (1986) déclare que des questions s'imposent :

> . . .sur la fréquence des cas d'escroquerie et sur la capacité des locataires à fuir ses conséquences. Normalement, les pressions du marché devraient limiter les possibilités d'escroquerie. Toutefois, certains groupes, et en particulier les personnes âgées, peuvent être mal informés ou se résigner, en déménageant, à subir des frais substantiels doublés d'une épreuve pénible à supporter. Ces groupes sont les plus susceptibles d'être confrontés à ce que le public appellerait des loyers scrupuleux. Cette possibilité ne doit toutefois pas se confondre avec la réalité. (p. 151) (traduction libre)

17. Le dictionnaire définit le mot escroquerie comme un «délit qui consiste à s'approprier le bien d'autrui en usant de moyens frauduleux». Cette activité s'entache d'une connotation criminelle. Cependant, lorsqu'on parle de l'escroquerie d'un locateur, c'est d'un comportement à la limite d'une action criminelle dont il s'agit. Mais encore, par l'introduction d'une réglementation des loyers, l'augmentation de loyer qui dépasse la limite prescrite pourrait exposer un aspect illicite.

18. Les quatre autres concepts de Stanbury sur l'escroquerie sont étudiés aux rubriques intitulées Fluctuations du marché et Profits excessifs.

19. Pour un examen des coûts de transaction, voir Stanbury (1985), p. 4-21 à 4-26.

Dans des circonstances normales, la plupart des locataires ne seraient pas exposés à une escroquerie car ils ont en général une bonne idée de ce que payent les autres locataires et, au besoin, ils sont en mesure de déménager.[20] Pourtant, il n'en reste pas moins que certaines personnes, comme les personnes âgées et les handicapés, sont sans défense contre toute forme d'abus et qu'elles ont la malchance de devoir faire affaire à un locateur sans scrupules qui exige un loyer ridiculement excessif. Bien qu'il soit peu probable que cette situation se produise fréquemment, il n'existe aucune donnée qui puisse renseigner sur la fréquence de tels agissements dans un marché non réglementé des logements locatifs. La Commission d'enquête considère cette pratique suffisamment condamnable pour justifier la prise immédiate de mesures correctives le cas échéant.

Il faut noter que l'agitation qui a prêché la réglementation des loyers en 1975 était due en grande partie à des augmentations de loyer inhabituellement élevées et non à ce que nous décrivons dans ce rapport comme des loyers excessifs. La distinction s'impose. Une augmentation jugée excessive par les locataires a pu être ajoutée à un loyer qui, en raison de circonstances préalables, se situait bien au-dessous du juste loyer du marché. Le loyer résultant pouvait, comparativement au loyer établi à la juste valeur du marché, ne pas être excessif. Dans un autre cas cependant, une augmentation similaire aurait pu être littéralement qualifiée «d'escroquerie» parce que le locateur tirait avantage de la situation du locataire pour augmenter le loyer à un niveau dépassant la juste valeur du marché. Nous ne disposons pas de renseignements pertinents sur les raisons de ces importantes augmentations de loyer. Il est raisonnable de supposer qu'une certaine partie de ces augmentations était nécessaire pour combler un écart avec le niveau de la juste valeur du marché. Même dans le cas de la révision des loyers, la Commission de location résidentielle a autorisé de grosses augmentations.[21] Mais étant donné que ces augmentations étaient conformes au statut et aux directives, et donc «légales», on peut arguer qu'elles n'étaient pas excessives malgré leur importance.

4.2.2 Éviction économique[22]

Si l'escroquerie, telle que définie ci-dessus, n'est pas un problème répandu, c'est principalement dû au fait que la plupart des locataires déménageraient si leur locateur essayait de demander un loyer plus élevé que celui de logements similaires

20. Environ un tiers des ménages-locataires changent de logement chaque année. Voir l'analyse présentée sur les taux de mobilité, dans Stanbury et Vertinsky, 1986, p. 6-10, 6-137.

21. Voir l'examen des grosses augmentations de loyer accordées par la Commission de location résidentielle à la section 1.3.

22. Dans les études effectuées pour la Commission d'enquête, l'éviction économique est présentée dans Makuch et Weinrib (1985, p. 9-11, 18-20), Stanbury (1985, N° 15, p. 3-3 à 3-8) et Steele et Miron (1984, p. 13, 14).

disponibles sur le marché locatif. En général, le risque de perdre un locataire fidèle suffit à empêcher un locateur de demander une augmentation de loyer excessive.[23]

Dans certains cas toutefois, les locateurs peuvent chercher à imputer un loyer excessif dans un marché non réglementé. Leur action peut être involontaire ou intentionnelle mais, dans un cas comme dans l'autre, si le locataire décide de s'en aller, le locateur devra réduire le loyer de son logement ou le laisser vacant. Il est fort probable que personne n'emménagera si des logements similaires sont disponibles à un coût inférieur.

Si l'intention du locateur qui demande un loyer excessif était de forcer le locataire à quitter les lieux, cette pratique est alors caractérisée comme un moyen de contourner les clauses de sécurité du mode d'occupation stipuléesdans la Loi sur la location immobilière. Une telle pratique s'identifie communément à une éviction économique.[24]

Stanbury (1985, N° 15) identifie trois cas d'éviction économique qui couvrent une définition plus étendue que celle que nous lui attribuons dans le présent rapport :

(i) Le locateur augmente d'un même pourcentage le loyer de tous les locataires sans exception. Il est motivé par une demande de logement particulièrement forte. Son but est d'augmenter ses revenus totaux. On suppose que peu lui importe que les locataires présents restent ou s'en aillent car il peut facilement les remplacer. Le locateur n'essaye pas de se débarrasser de quiconque, il cherche simplement à augmenter son revenu net. Les augmentations correspondent au nouveau niveau de la valeur locative réelle du marché.

(ii) Le locateur cherche à expulser *tous* les locataires par une importante augmentation des loyers. Il cherche à vider son immeuble pour entreprendre d'importantes rénovations ou le démolir et construire un nouvel immeuble de logements non nécessairement locatifs. Ici encore, on suppose que son objectif est la maximisation des revenus. Le locateur emploie cette méthode d'expulsion parce qu'elle est moins coûteuse que l'obtention d'un ordre d'éviction.

(iii) Le locateur cherche à expulser un locataire *en particulier* par une grosse augmentation de son loyer. Son motif : le locataire est bruyant; il a causé des dégâts; ou il a maltraité le locateur. Ce

23. Voir Steele et Miron (1984, p. 45) et Stanbury (1985, N0 15, p. 4-24 à 4- 26).

24. Par exemple, Steele et Miron (1984) définissent l'éviction économique comme suit :
> . . . un déménagement causé par de grosses augmentations de loyer déraisonnables. (p. 13) (traduction libre)

> dernier à recours à l'éviction économique parce qu'elle est plus «facile» que d'autres types de remèdes légaux. Cette mesure discriminatoire pourrait également enfreindre la loi sur les droits de la personne si elle s'appuie sur le sexe, la religion, la couleur ou l'appartenance ethnique du locataire. (p. 3-3, 3-4) (traduction libre)

Dans ce rapport, le premier cas n'est pas jugé comme une éviction pour des raisons économiques. Il est traité comme un problème indépendant, présenté à la section 4.4., d'augmentations rapides des loyers engendrées par les conditions du marché. Par contre, les autres cas constituent une éviction économique selon le sens attribué à ce terme dans ce rapport.

Sur le plan de l'efficacité, une éviction économique ne poserait pas de problème si d'autres logements étaient disponibles aux locataires qui déménagent afin d'éviter un loyer excessif. Cependant, Makuch et Weinrib (1985) identifient une raison «psychologique» d'empêcher une éviction économique :

> Nombreux sont les locataires qui s'attachent à leur foyer même si ce dernier est loué à quelqu'un d'autre et ils ne veulent pas, même si cela leur est fort possible, emménager dans un autre logement économiquement équivalent. (p. 10, 11) (traduction libre)

La Commission d'enquête se range à l'opinion que les facteurs économiques associés à tout déménagement forcé justifient la protection des locataires obligés de déménager à cause d'un loyer excessif.[25] Cependant, si des locataires décident de déménager parce qu'ils ne peuvent ou ne veulent pas payer le loyer demandé pour un logement donné, il ne serait pas juste de protéger le locataire en forçant le locateur à accepter un loyer en dessous de la juste valeur du marché. Les locataires qui ne peuvent payer le juste prix du marché souffrent d'un problème d'accessibilité et non d'une éviction économique. Tel qu'expliqué plus haut, la seule solution pratique au problème d'accessibilité des ménages à faible revenu consiste à leur accorder une aide, sous quelque forme que ce soit.

4.2.3 Politiques visant la prévention de tout loyer excessif

Dans le contexte d'une politique sur le logement, il n'est pas nécessaire de distinguer entre une éviction économique et une escroquerie car seule l'intention du locateur fait la différence. Si le locateur essaye de se débarrasser du locataire, il s'agit alors

25. La Commission d'enquête n'a pas reçu de renseignements sur des cas présumés d'éviction économique qui aurait pu être examinés afin d'en déterminer les caractéristiques. Les témoignages restreints entendus par la Commission à ce sujet ont révélé que, malgré la rareté des évictions économiques, les locateurs et les locataires acceptent, comme une précaution appropriée, que le gouvernement prenne des mesures afin de supprimer même ces cas rares.

d'une éviction économique. Mais si le locateur espère amasser des revenus en imposant des loyers trop élevés, c'est une escroquerie. Dans chaque cas, il faut d'abord retenir que le loyer demandé est excessif par rapport au loyer imputé pour des logements similaires.

L'escroquerie et l'éviction économique peuvent normalement être identifiées par une comparaison du loyer exigé avec les loyers de logements similaires disponibles sur le marché.[26] Dans un immeuble renfermant un certain nombre de logements similaires, les locataires qui estiment que leur locateur essaye de les escroquer ou de les expulser pour des raisons économiques seraient généralement en mesure de prouver leur cas en montrant que les loyers demandés sont considérablement plus élevés que les loyers payés par d'autres dans des logements similaires de l'immeuble. Si tous les locataires de l'immeuble estimaient que leurs loyers sont excessifs, il suffirait de comparer leurs loyers avec ceux d'autres immeubles pour des logements comparables, pour mettre le fait en évidence. Dans les petits immeubles, les loyers des locataires pourraient être comparés à ceux d'autres immeubles pour démontrer que leurs loyers sont ou ne sont pas excessifs. Par ailleurs, si des locataires potentiels refusaient de payer le loyer demandé aux locataires titulaires, cela serait encore un autre signe que les loyers sont excessifs.

Il est difficile d'imaginer une autre méthode efficace qui protégerait les locataires contre des loyers excessifs et qui ne reposerait pas sur une comparaison des loyers présumément excessifs des locataires avec les loyers généralement exigibles sur le marché.

Plus spécifiquement, bien que la Loi sur la location immobilière contribue à une certaine sécurité du mode d'occupation, elle reste essentiellement impuissante devant l'éviction économique. Steele et Miron (1984) nous font observer que :

> . . .seules les clauses de la révision des loyers – et non les clauses se rapportant à l'éviction [de la Loi sur la location immobilière] –préviennent une éviction économique et, par conséquent, les ménages résidant dans un immeuble non assujetti à la révision sur les loyers ne sont pas protégés. (p. 13) (traduction libre)

Les politiques budgétaires sont également stériles au chapitre de la protection des locataires contre des augmentations de loyer excessives. L'escroquerie et l'éviction économique sont des actes abusifs et des anomalies sur le marché. Aucune politique budgétaire ne peut prétendre empêcher un locateur malhonnête de profiter d'un locataire immobilisé. Et aucune politique budgétaire ne dissuadera un locateur

26. Il est à remarquer que si les taux d'inoccupation sont bas et que la mobilité des locataires est limitée, les locateurs pourraient procéder à une augmentation générale des loyers sans que les locataires soient en mesure de pouvoir déménager. Cependant, ces augmentations reflètent une flambée du loyer économique et non une escroquerie telle que définie ici. Voir section 4.2.1.

d'avoir recours à une éviction économique s'il veut se débarrasser d'un locataire de l'immeuble. La seule solution réaliste reste l'intervention directe d'une révision des loyers imputés lorsqu'une plainte est déposée.

Toutefois, les divers types de réglementation des loyers n'offrent pas tous une protection efficace. Plus particulièrement, compte tenu du fait que le système présent de la réglementation des loyers en Ontario ne garantit pas que les loyers, que les locateurs sont autorisés à demander, n'excèdent pas la juste valeur du marché, on ne peut s'y fier pour protéger des locataires contre des loyers excessifs – le problème étant que le loyer précédent était peut-être supérieur au juste prix du marché. Le processus de révision n'offre également qu'une piètre protection contre des loyers excessifs car les locateurs peuvent reporter leurs coûts sur les locataires, bien que ces coûts soient excessifs comparativement à ceux de locateurs offrant des logements similaires. Comme nous l'avons vu au chapitre II, le juste prix d'un logement dépend des coûts normaux affectés à des logements de ce type et non aux coûts individuels du locateur. En outre, comme nous l'avons indiqué au chapitre III, un système de réglementation des loyers qui autorise la répartition des coûts ne peut déterminer la juste valeur du marché car il suppose implicitement que les loyers initiaux reflétaient avec exactitude les coûts du locateur et que, par conséquent, une répartition qui reflète une augmentation des coûts du locateur devrait résulter en un loyer équitable. Cela n'est pas souvent le cas. Ces deux raisons montrent bien que tout système autorisant la répartition de tels coûts n'offre qu'une protection restreinte aux locataires contre des loyers excessifs.

Le seul moyen efficace de protéger les locataires contre des loyers excessifs est d'imposer un système de réglementation des loyers qui établit explicitement les loyers économiques équitables des logements en cours de révision. Ceci est envisageable dans le cadre d'un système d'indexation sur la juste valeur du marché, tel que proposé au chapitre V.

4.3 Profits excessifs dans l'industrie du logement locatif

Les arguments avancés par un grand nombre de défenseurs des intérêts des locataires révèlent implicitement que, en l'absence d'une réglementation des loyers, les profits des locateurs seraient excessifs[27]. À ceci, la plupart des locateurs répliquent que l'industrie ne gagne pas des profits excessifs. Cette différence d'opinions est une des principales causes qui opposent les défenseurs des locataires aux défenseurs des locateurs. Si les défenseurs des locataires voient juste, les

27. Ce point de vue est évoqué dans les articles de J. Gilderbloom and Friends (1981, Sections II et III). Une référence est faite à la collusion (p. viii) entre les locateurs ainsi qu'à l'établissement des niveaux de loyer par les locateurs (p. ix). Voir, par exemple, le témoignage de D. Leitch et J. Kuyek, Transcription 41, p. 30, 31, ainsi que les exposés 7 et 83. Il est remarqué que dans le cas des arguments qui ne font pas allusion aux profits gagnés par les locateurs, le commentaire ci-dessous prévaut.

locataires paieraient, en l'absence d'une réglementation, des loyers supérieurs à la juste valeur du marché, pour leur logement. Il s'ensuit qu'un système de réglementation des loyers qui freine les loyers serait injuste pour les locateurs comme pour les locataires et, imposé au marché, pourrait produire des conséquences contraires s'il ne contenait pas les loyers en dessous du niveau de la juste valeur du marché. Par contre, si les locateurs ont raison, tout système de réglementation qui réduit le niveau général des loyers serait inéquitable compte tenu du critère de la juste valeur du marché et aurait pour effet de réduire l'offre de logements par le secteur privé.

Pour déterminer s'il existe ou non un problème de profits excessifs, il faut d'abord bien comprendre ce que constitue un profit excessif. Ce sujet est traité à la section 4.3.1 et les diverses circonstances qui peuvent théoriquement engendrer des profits excessifs sont examinées à la section 4.3.2. Une fois la nature de ce problème bien saisie, il est également important d'identifier, le cas échéant, le montant des profits excessifs qui résultent de l'absence d'une réglementation dans le but d'établir l'ampleur de la réduction justifiée des loyers. La section 4.3.3 analyse la preuve empirique limitée se rapportant à la question de l'ampleur des profits excessifs gagnés par les investisseurs aussi bien sur le marché réglementé que non réglementé du logement locatif.

La section finale, 4.3.4, se penche sur la question de politiques qui s'appliqueraient à juger la possibilité de profits excessifs sans abaisser les loyers en deçà du niveau de la juste valeur du marché, ce qui ramènerait les conséquences négatives d'une réglementation restrictive des loyers, identifiées aux chapitres précédents.

4.3.1 Identification de profits excessifs

Dans son sens général, le terme «profits excessifs» réfère à plusieurs notions identifiées comme des problèmes distincts dans le présent rapport. Employé dans son sens le plus large, il s'assimile parfois à tout profit que le commentateur juge important. Aux fins d'élaboration de politiques, il est nécessaire d'adopter un critère d'identification plus objectif de la définition des profits excessifs. Dans ce rapport, les concepts du rendement équitable et des justes prix du marché introduits au chapitre II servent à déterminer si des profits gagnés sont excessifs. À l'appui de cette méthode, on peut dire que les investisseurs de l'industrie du logement locatif gagnent des profits excessifs si le taux de rendement réel des capitaux propres de l'industrie toute entière est supérieur, à long terme, au taux de rendement compétitif, c'est-à-dire juste.

Ce rapport présente comme des problèmes indépendants certains autres cas où le rendement du capital investi par les locateurs est supérieur à la normale. En exemple, lorsque des locateurs font des profits élevés en demandant des loyers

supérieurs à ceux du marché, le cas est associé aux loyers excessifs plutôt qu'aux profits excessifs. Il est important de bien cerner cette distinction car le problème des profits excessifs met en cause le marché tout entier et nécessite une réponse à l'échelle du marché, alors que le problème des loyers excessifs ne concerne que certains locateurs, interdisant donc toute solution à l'échelle du marché.

Il faut également faire une distinction entre les problèmes de profits excessifs et le cas où le taux de rendement est anormalement élevé à cause d'un resserrement temporaire du marché du logement locatif. En effet, dans notre premier cas, le problème est continu et requiert une solution continue, alors que dans le deuxième cas, le problème est intermittent et local; par conséquent, il s'agit de refréner la hausse des loyers durant ces périodes lorsque les profits sont exagérés. Ce sujet est détaillé à la section 4.4 ci-après.

Il est important de remarquer que, lorsque nous prenons le cas particulier d'un locateur qui bénéficie d'un taux de rendement du capital investi dans le logement locatif supérieur au taux compétitif, cette situation ne témoigne pas de l'existence d'un problème à l'échelle du marché tout entier. Cette observation découle du sujet, traité au chapitre II, sur l'établissement des loyers selon la juste valeur du marché. Il était expliqué dans cette présentation qu'on pouvait déterminer, en fonction d'un immeuble individuel ou sur une base à court terme, si un rendement était équitable ou non. Par conséquent, l'identification de profits excessifs ne pourra se faire qu'en comparant le taux de rendement réel à long terme de l'industrie au taux de rendement compétitif des investissements de l'industrie. Ainsi, si le taux de rendement d'un locateur est élevé parce que ses frais d'exploitation ou de financement sont bas, et que les loyers sont comparables à ceux de logements similaires, ces loyers ne peuvent être qualifiés d'injustes et les profits du locateur d'excessifs.[28] On parlera d'équité si les loyers de logements similaires sont similaires et si le niveau des loyers établis à la juste valeur du marché permet à la majorité des locateurs de bénéficier du taux de rendement compétitif.

Par ailleurs, même lorsque le taux de rendement à long terme est compétitif, il peut se produire des cas où le rendement annuel ou à court terme sera parfois supérieur et d'autres fois inférieur au rendement moyen à long terme. Étant donné que le rendement réel varie d'une année à l'autre et d'un locateur à l'autre, on identifie le taux de rendement compétitif au rendement moyen permis et non au rendement maximum permis. Tout comme nous le verrons à la section 4.4 ci-après, il peut être souhaitable de niveler les fluctuations annuelles des loyers et des rendements. Toutefois, il faut en pratique accepter que, certaines années, le loyer sera supérieur au niveau de la juste valeur du marché et que, d'autres années, il sera inférieur. Tant que le rendement réel se rapproche du taux de rendement compétitif à long terme, ces fluctuations ne peuvent être considérées comme des indices révélateurs de profits excessifs de l'industrie.

28. De même, lorsque le rendement du locateur est inférieur à celui de ses concurrents, en raison de coûts plus élevés, on ne peut dire qu'il gagne trop peu.

Dans le même ordre d'idées, il est clair qu'une grande partie des arguments laissant entendre que des profits excessifs et inadéquats sont réalisés n'aident pas à savoir si des loyers sont justes ou non. Par exemple, on cite des cas individuels de riches locateurs comme preuve que les profits sont trop élevés. Mais on ne cherche pas à établir si ces locateurs gagnent simplement un rendement équitable sur un important investissement ou si leur succès financier est le fruit d'un gros investissement qui a bénéficié d'un important effet de levier et sur lequel le locateur a gagné un rendement tout à fait normal de son capital investi. En outre, les personnes particulièrement intéressées à prouver que les profits des locateurs sont excessifs citent en exemple les locateurs les plus prospères, au lieu de porter leur évaluation sur l'industrie toute entière. Quelques cas individuels ne prouvent pas que le taux de rendement de l'industrie est excessif.

Inversement, les locateurs qui se plaignent que l'industrie gagne trop peu citent en exemple les locateurs au rendement le plus faible, sans chercher aussi à savoir si, en moyenne, le rendement de l'industrie est équitable. Dans tout marché concurrentiel, certains font moins bien que d'autres. À moins que leur manque de succès découle d'un système de réglementation inégal, aucune aide n'est justifiée. Il leur faudra soit se contenter d'un faible rendement ou vendre à quelqu'un capable de gérer leurs immeubles de façon plus rentable.

4.3.2 Cas possibles de profits excessifs

La théorie économique soutient que, dans des marchés concurrentiels, tout profit excessif n'est réalisé que sur une base temporaire. Dans le contexte du logement locatif, la théorie maintient que si des locateurs gagnent des profits excessifs, de nouveaux investisseurs entreront sur le marché, les taux d'inoccupation grimperont et les augmentations de loyer ralentiront. Ce processus finira par s'essouffler avec la disparition de profits excessifs et cessera d'intéresser les investisseurs. Mais plus encore, il va de soi que des promoteurs commenceront des projets lorsqu'ils anticiperont la possibilité de faire un profit normal ou supérieur à la normale. Selon cette chaîne d'événements, des profits excessifs seront probablement réalisés seulement si les promoteurs immobiliers du secteur du logement locatif anticipent mal la croissance de la demande qui finit par se produire.

La plupart des économistes qui se sont penchés sur la question de savoir si la théorie de la concurrence est applicable au marché du logement locatif conviennent que c'est généralement le cas.[29] Les compagnies et les particuliers disposant des ressources financières et techniques nécessaires au développement du logement locatif sont trop nombreux et trop différents pour soutenir l'argument qu'ils

29. Par exemple, voir Chant (1986), Clayton (1984), Fallis (1984), Muller (1986), Stanbury (1985, N0 15), Stanbury et Vertinsky (1986). Voir également les références dans Adams, Ing et Pringle (1986, I).

collaborent à la disponibilité au compte-gouttes de logements locatifs pour maintenir leurs loyers et leurs rendements à des niveaux excessivement élevés. Si des profits excessifs sont réalisés dans l'industrie du logement locatif, ils doivent résulter de quelque caractéristique intrinsèque de l'industrie, qui explique que les pénuries soient une constante de l'industrie malgré le fait que la possibilité de gagner des profits exceptionnels soit un stimulant suffisamment fort pour que les promoteurs accroissent le taux des nouvelles constructions.

Cette section expose les arguments principaux utilisés pour soutenir le point de vue que la concurrence n'élimine pas les profits excessifs dans l'industrie du logement locatif. Le premier de ces arguments, traité à la section 4.3.2.1, attribue le problème à la disponibilité limitée des terrains. Le second, présenté à la section 4.3.2.2., attribue le problème au fait que les normes actuelles relatives au logement interdisent toute construction de nouveaux immeubles à loyer modique – d'où une pénurie continue d'immeubles à loyer modique.

4.3.2.1 Des profits excessifs lorsque aucun terrain exploitable n'est disponible

On dispute parfois le fait que les locateurs dont la propriété foncière a augmenté de valeur en raison de l'aménagement et du développement des zones où se trouvent leurs biens immeubles gagnent des profits non mérités et donc excessifs.[30] L'emplacement devenant plus attrayant, les loyers peuvent être augmentés, rendant l'investissement encore plus rentable et accroissant en même temps la valeur du terrain.

Cette situation se produit lorsqu'un nombre croissant de ménages est attiré par l'emplacement et qu'on ne peut satisfaire cette demande accrue parce qu'il ne reste plus de terrains exploitables dans la zone recherchée. Les logements disponibles se font rares et sont offerts à ceux qui sont prêts à payer le montant le plus fort. De plus, si des règlements de zonage ou autres restrictions préviennent l'intensification de l'utilisation des terrains, la pénurie de logements à cet endroit ne peut être allégée par de nouveaux développements. Résultat : l'emplacement augmente de valeur. Le prix des immeubles monte et il en est de même des logements locatifs. Les opinions divergent quand se pose la question de savoir à qui doit revenir ces bénéfices.

Bien qu'il soit incontestable que dans un endroit particulier la disponibilité de terrains puisse être restreinte, cela ne signifie pas nécessairement que les propriétaires de biens immobiliers font inévitablement des profits excessifs. Le nouvel attrait que peut présenter un emplacement pour des logements locatifs est un

30. Le métier de locateur lui-même, distinct de celui d'investisseur dans les terrains sur lesquels sont construits les immeubles, est trop ouvert à de nouvelles admissions et à la concurrence soutenue pour être reconnu comme une source plausible de profits excessifs. Voir l'annexe D pour une présentation sur la concurrence dans l'industrie du logement.

facteur que les investisseurs prennent en considération. Cette possibilité de susciter un intérêt nouveau se reflétera dans le prix qu'ils paieront pour les biens immeubles. Si ce nouvel attrait est encore plus fort que prévu, le propriétaire bénéficiera d'un rendement élevé du capital investi que certains critiques qualifient de profit non mérité, spéculatif ou excessif. En conséquence, on avance l'argument que les loyers devraient être maintenus à un niveau proportionnel à une valeur moindre du terrain, vraisemblablement plus rapproché de la valeur prévue par le marché lors de l'acquisition des biens. L'argument contraire maintient que ce profit soi-disant non mérité est le produit d'un rendement tout à fait normal parce que lors de l'investissement, l'investisseur a accepté le risque d'une augmentation moindre de la valeur de ses biens et, que dans un tel cas, son rendement aurait été inférieur à la norme.

La Commission d'enquête accepte l'argument contraire. Toutefois, cette acceptation n'est pas fondée sur un jugement de valeur qui prétendrait que les locateurs méritent, davantage que les locataires, les bénéfices d'une augmentation de la valeur d'un terrain. Son fondement est purement pragmatique. Pour commencer, les investisseurs doivent, d'une façon ou d'une autre, obtenir un rendement de leur capital investi. L'un des attraits de l'investissement dans l'immobilier réside dans l'espoir que la valeur des biens immeubles augmentera. Les pièces documentaires sur les taux de rendement passés dans l'industrie montrent bien que les augmentations de valeur attendues entrent en ligne de compte lorsque des gens investissent dans l'immobilier, et qu'ils sont disposés à effectuer cet investissement malgré des niveaux de loyers courants inférieurs à ce qu'ils seraient autrement prêts à accepter. Éliminer cette anticipation d'augmentations futures de la valeur des immeubles locatifs aurait pour conséquence l'augmentation du niveau des loyers courant, une mesure qui serait nécessaire pour attirer de nouveaux investissements. En d'autres mots, si le marché doit satisfaire la demande de logements locatifs en Ontario, les locataires et les responsables de l'élaboration des politiques doivent choisir entre laisser les locateurs accaparer les bénéfices d'une augmentation de la valeur des biens immobiliers ou accepter une réduction du développement de nouveaux immeubles locatifs, des taux d'inoccupation inférieurs et des loyers plus élevés pour de nouveaux immeubles.[31]

Retirer aux locateurs les bénéfices des augmentations de la valeur des terrains aurait des conséquences particulièrement graves, mises en relief par le fait qu'ils supportent inévitablement les coûts associés aux risques courus de voir leurs immeubles se contenter de loyers inférieurs à ceux qu'ils avaient prévus. Pour illustrer cette idée, il est utile d'apprécier les effets d'un système de réglementation qui refuse aux locateurs la possibilité de profiter d'un attrait de l'emplacement de leurs biens immobiliers. Le premier effet est de transférer ces bénéfices aux

31. Voir également la présentation sur ces questions, à la section 3.1.3.2 sur le système base de capital-taux de rendement de base.

locataires. Dans un tel système, les locataires peuvent continuer d'occuper l'immeuble et de bénéficier directement de son nouvel attrait géographique. Il est possible qu'ils retirent encore un bénéfice financier de leurs droits de mode d'occupation. Ils pourraient en effet «vendre» leurs droits d'occupation[32] en exigeant, par exemple, un pot-de-vin au locataire suivant. Cependant, tandis que les systèmes de réglementation peuvent prévoir le transfert de ces bénéfices aux locataires, ils ne peuvent faire accepter à ces mêmes locataires le risque associé aux emplacements qui n'augmentent pas, comme prévu, de valeur. Si les loyers sont augmentés pour couvrir un accroissement des coûts ou même s'ils demeurent à leur niveau original mais que les locataires jugent encore trop élevé par rapport à la valeur du logement, ces derniers sont libres de déménager quand bon leur semble. Il n'est pas juste de concevoir un système de réglementation qui, d'une part, transfère aux locataires les bénéfices d'un nouvel attrait de l'emplacement et, d'autre part, laisse aux locateurs la responsabilité d'assumer les coûts d'une diminution de l'attrait de l'emplacement. Pour que le système soit équitable, il est nécessaire de laisser à la même personne, en l'occurrence le locateur, les bénéfices et les coûts, de la même façon que les propriétaires-occupants sont gagnants lorsque la valeur de leur propriété augmente et perdants lorsqu'elle diminue.

Mais encore, si la valeur de certains emplacements augmente moins que prévu, certains locateurs devront encourir des pertes non prévues, évaluées en fonction du prix d'achat du terrain et du taux de rendement compétitif du capital investi lors de l'achat ou du développement des biens immobiliers. Le fait que certains emplacements augmentent rapidement de valeur ne permet pas de conclure que l'industrie toute entière gagne des profits excessifs.[33] Si des profits excessifs sont dérivés des gains réalisés sur des valeurs foncières cachées, prétendre que l'industrie du logement locatif perçoit constamment des profits excessifs reviendrait à impliquer qu'il existe une tendance générale à l'augmentation non prévue de la valeur des biens immobiliers en raison d'un nouvel attrait géographique des immeubles. Il est cependant improbable que des augmentations de la valeur foncière soient sous-estimées pendant une période de temps prolongée. Les investisseurs finiraient par se rendre compte des possibilités commerciales et un nouvel investissement s'opposerait à toute tendance de profits excessifs.

Même si on pouvait prouver que l'industrie gagne des profits excessifs grâce à des augmentations de la valeur foncière, il serait improductif d'essayer d'empêcher les propriétaires d'immeubles locatifs de récolter le bénéfice de tels gains, à moins

32. Voir l'étude de Mascall (1985, p. 99-107, 109-110) et son témoignage dans les transcriptions 127. p. 140-147 et 128, p. 138-140. Voir également la présentation et les sources citées dans Stanbury et Vertinsky (1986, p. 2-23, 4-32 à 33 et 4-52 à 57).

33. Il ne devrait pas être possible de faire, à long terme, des profits excessifs à moins que les augmentations de la valeur du terrain soient constamment mal anticipées. Aucune explication des raisons qui pourraient donner lieu à une telle occurrence n'a été présentée à la Commission d'enquête.

que ce gain soit également refusé aux propriétaires de biens immobiliers utilisés à d'autres fins. Le bénéfice des augmentations de la valeur foncière revient à tous les propriétaires de biens immobiliers et non seulement à ceux qui possèdent des biens locatifs. En privant ainsi les propriétaires qui utilisent leur terrain pour des logements locatifs, on ne fera que les encourager à utiliser leur terrain à d'autres fins. Cela entraînerait tout simplement une pénurie de logements locatifs. La seule façon équitable de limiter les profits sur un nouvel attrait de l'emplacement d'un terrain serait de créer des impôts appliqués de manière générale, ou d'autres mesures destinées à limiter les gains spéculatifs sur toutes les propriétés foncières. Les recommandations sur cette question ne se rapportent pas au sujet de la réglementation des loyers et dépassent le mandat de cette Commission d'enquête.

4.3.2.2 Profits excessifs sur les habitations à loyer modique

Dans le marché du secteur privé, ce sont en général des immeubles plus anciens qui abritent des habitations à loyer modique. Dans les nouveaux immeubles, le loyer se situe généralement dans la tranche supérieure de l'échelle des prix. Ce fait est le résultat inévitable du coût accru des nouvelles constructions conjugué à l'attrait régressif des vieux immeubles.

L'offre d'habitations peu coûteuses non subventionnées ne peut être accrue car on ne peut construire aujourd'hui des immeubles à loyer modique.[34] Cependant, le stock d'habitations locatives peu coûteuses diminuera au fur et à mesure que les immeubles locatifs plus anciens sont démolis, rénovés et convertis. Au fil des ans, tous les immeubles vieillissent et ceux qui étaient autrefois chers deviennent meilleur marché par rapport aux immeubles de construction plus récente. Ce processus peut ne pas se dérouler assez rapidement pour satisfaire les besoins croissants de logements locatifs à prix modique basé sur les loyers que les ménages peuvent payer.

Au développement d'une région urbaine correspond le besoin de logements supplémentaires à tous les niveaux de prix. Tandis que le marché peut satisfaire le besoin de logements à prix élevé, il ne sera pas en mesure de répondre au besoin accru de logements à prix modique si la demande croît plus rapidement que ne se déroule le processus censé augmenter le parc de logements à loyer modique. En cas de pénurie de logements à loyer modique, le déséquilibre entre l'offre et la demande pourrait être rétabli par l'augmentation des prix jusqu'à ce que la demande baisse; mais cela n'augmenterait pas pour autant le nombre de logements à prix modique. Si les loyers ne sont pas contrôlés, l'effet immédiat se traduirait par une augmentation des loyers des locataires et du revenu locatif des locateurs. Dans les marchés où

34. Un nombre restreint de logements locatifs à loyer modique peut être offert lorsque des propriétaires convertissent leur habitation en logements locatifs.

l'offre de logements locatifs à prix modique ne peut s'aligner sur la demande croissante, l'intervention gouvernementale peut réduire le déséquilibre en augmentant l'offre de logements loués en dessous du loyer économique des logements non subventionnés du secteur privé, au lieu de simplement laisser les loyers atteindre un niveau à même de forcer les ménages à quitter le marché. Aux fins de l'élaboration d'une politique appropriée, des réponses sont présentées à la section 4.3.4. ci-après.

4.3.3 Évidence de profits excessifs

Il semble qu'un grand nombre de gens soient convaincus que les locateurs, lorsqu'ils ne sont pas contenus par une réglementation des loyers, font trop d'argent. La Commission d'enquête interprète cette conviction comme une perception que les locateurs gagnent des profits excessifs, ou encore, que le taux de rendement de leurs investissements est constamment supérieur au taux de rendement compétitif. La validité ou l'invalidité de cette perception est extrêmement importante à la question de savoir comment réglementer les loyers. Si, en l'absence de réglementation, des profits excessifs sont gagnés, on peut soutenir qu'il faudrait maintenir les loyers par l'entremise d'une réglementation.[35] Cette mesure est applicable sans nécessairement compromettre la suffisance de logements disponibles. Cependant, si les profits de l'industrie ne sont pas excessifs, un système de réglementation qui veille au maintien des loyers s'accompagnera d'une réduction de l'investissement, d'une offre de logement insuffisante et de taux d'inoccupation bas. Cette section se penche sur la question de savoir si oui ou non l'industrie du logement locatif gagne des profits excessifs.

L'une des façons populaires d'affirmer que les locateurs font trop d'argent consiste à démontrer que ce sont les locataires qui payent l'immeuble. On maintient cet argument car, d'ordinaire, le remboursement du principal est assuré par le revenu locatif. C'est pourquoi les locataires ont l'impression que leur argent, plutôt que celui du locateur, sert à payer l'immeuble. On considère cette situation comme une preuve que les locateurs gagnent des profits excessifs et qu'une réglementation des loyers s'impose pour freiner les loyers. Mais, comme nous l'avons expliqué au chapitre III, le remboursement du principal hypothécaire fait partie du rendement total du locateur. En fait, si les locateurs pouvaient obtenir un rendement équitable sans devoir tenir compte du remboursement du principal dans leur rendement total, il est évident que leurs profits seraient excessifs. Dans ce cas, on pourrait à juste titre dire que les locataires payent l'immeuble; par conséquent, la réglementation des

35. Il faut également remarquer que si des profits excessifs existent, il est important d'en déterminer leur ampleur. C'est là une condition préalable qui permettra de déterminer le montant de réduction des loyers sans pour cela décourager l'investissement privé au point de créer une pénurie de logements locatifs.

loyers devrait servir à réduire les loyers d'un montant égal au principal hypothécaire.

Cependant, les économistes font remarquer que les marchés concurrentiels reconnaissent toutes les sources de rendement du capital investi. Le rendement d'un locateur devrait être égal à la somme du revenu en espèces retiré de l'exploitation, augmenté de tout accroissement de la valeur des capitaux propres résultant du remboursement de l'hypothèque. Plusieurs facteurs peuvent contribuer à modifier les capitaux propres du locateur, y compris les augmentations ou les diminutions de la valeur des biens immobiliers, les bénéfices ou les pertes d'exploitation non distribués, et le remboursement du principal. Étant donné que le remboursement du principal constitue l'un des éléments pouvant provoquer un changement des capitaux propres du locateur, et qu'un tel changement influera sur le rendement du capital investi par le locateur, il est tout à fait logique que le remboursement du principal soit un facteur du rendement total du capital investi par le locateur. Si les économistes ont raison, le principal hypothécaire se rembourse par le rendement légitime des locateurs. Il ne s'agit donc pas de profits excessifs.

Si, en effectuant un calcul du rendement des capitaux propres du locateur, on constatait l'obtention d'un rendement cumulatif excessif au cours d'un certain nombre d'années, égal ou supérieur au coût original de l'immeuble, on pourrait dire que ce sont les locataires qui ont acheté l'immeuble, ou encore, que l'immeuble a été acheté par le locateur grâce à des profits excessifs. En revanche, si on établissait que le locateur n'a pas gagné de profits excessifs, compte tenu de l'augmentation de la valeur de ses capitaux propres résultant du remboursement du principal, ainsi que de tous les facteurs pertinents, il faudrait conclure que la réduction du principal hypothécaire et le profit en espèces résultant de la vente de l'immeuble faisaient partie du rendement nécessaire du locateur.[36] En d'autres mots, le locateur aurait acheté l'immeuble avec les fonds du rendement des capitaux propres, lesquels auraient été perçus sous forme de revenu en espèces si le principal n'avait pas été réduit.

Pour ces raisons, la Commission d'enquête n'approuve pas l'argument prétendant établir le paiement par les locataires comme une preuve de l'existence de profits excessifs dans l'industrie. Pour ces mêmes raisons, la Commission réfute l'argument que les locateurs n'ont pas besoin de gagner un revenu annuel parce que les gains en capital réalisés lors de la vente de l'immeuble et des terrains peut donner

36. Le profit en espèces comprend typiquement un gain en capital sur la valeur de la propriété foncière. Les gains en capital reflètent une augmentation de la valeur présente des gains prévus de l'immeuble. On anticipe normalement que de nouveaux immeubles seront déficitaires dans les premières années, atteindront le seuil de rentabilité après trois à cinq ans et donneront des rendements plus élevés des capitaux propres originaux dans les années ultérieures. Tant que cette tendance sera la norme, les gains en capital feront partie du rendement normal du capital investi dans le logement locatif.

un rendement suffisant.[37] De la même façon, on ne peut soutenir l'argument qu'aucun gain en capital n'est nécessaire car les locateurs acquièrent un rendement annuel. La seule façon de déterminer si l'industrie du logement locatif gagne des profits excessifs serait de recueillir les données financières sur l'industrie et de comparer le rendement réel au taux de rendement compétitif de l'industrie.

Pour effectuer une bonne évaluation d'un rendement adéquat, on pourrait utiliser l'exemple type d'un investissement effectué dans une obligation de premier ordre sur lequel l'investisseur pourrait prévoir de gagner des intérêts créditeurs garantis d'un montant fixe et, en temps utile, espérer récupérer son capital intact. Cependant, le rendement d'un investissement dans le logement locatif ne correspondra pas à un paiement contractuel d'intérêts mais plutôt à une valeur restante incertaine une fois toutes les autres dépenses acquitées. L'investisseur doit tenir compte du risque qu'il peut perdre, totalement ou partiellement, son investissement ainsi que de l'incertitude du rendement réel qui lui reviendra.[38] En conséquence, un rendement escompté légèrement supérieur à celui offert sur une obligation de premier ordre sera nécessaire si on veut attirer les investisseurs dans l'industrie.

Des données financières complètes sur l'industrie ne sont pas disponibles et la Commission d'enquête n'avait pas pour mandat d'effectuer une étude sur le rendement rapporté aux quelques 100 000 locateurs de l'Ontario. Cependant, un certain nombre d'études ont été menées au cours de périodes différentes sur des locateurs sélectionnés. Les résultats sont présentés à l'annexe E. Comme l'analyse de ces études le révèle, les rendements acquis par l'industrie sont très variables; en conséquence, compte tenu du caractère restreint des données disponibles, on ne peut évaluer avec précision la rentabilité à long terme de l'industrie. La Commission d'enquête a conclu que sans la collecte et l'analyse de données financières supplémentaires, on ne peut prouver de façon conclusive si oui ou non l'industrie gagne à long terme des profits excessifs résultant d'une certaine particularité intrinsèque du marché qui entrave le déroulement normal du processus compétitif. Néanmoins, les résultats indiqués à l'annexe E soutiennent la conclusion que le taux de rendement réel à long terme des capitaux propres ne peut dépasser de plus de cinq points de pourcentage le taux de rendement nécessaire. Le montant des profits excessifs est, le cas échéant, moins de cinq pour cent de tous les capitaux propres des locateurs.

Le taux de réduction global des loyers, nécessaire à l'élimination des profits excessifs, peut être évalué au moyen de quelques hypothèses toutes simples. Cinq

37. Voir, par exemple, le témoignage de J. Kuyek et D. Leitch, Transcription 41, p. 13-15, 45-49, 101-103 et 151.

38. Les risques comportent la possibilité d'une intervention gouvernementale plus étendue, qui aurait un effet inquiétant sur le succès de l'investissement. Plus le risque politique est grand, plus le taux de rendement escompté doit être élevé pour attirer les investisseurs.

pour cent des capitaux propres constitue le montant des profits excessifs le plus élevé possible, selon les études présentées à l'annexe E. Dans une évaluation modeste, disons que l'industrie doit en moyenne réserver 35 p. 100 du revenu locatif total pour couvrir les frais d'exploitation et au moins 40 p. 100 du revenu locatif total pour payer les intérêts hypothécaires.[39] Par conséquent, le rendement des capitaux propres ne peut s'appuyer que sur 25 p. 100 au maximum du revenu locatif total, en supposant que les loyers se situent au niveau de la juste valeur du marché. En d'autres mots, 25 cents sur chaque dollar de revenu locatif pourraient servir à assurer le taux de rendement nécessaire des capitaux propres. Selon l'évaluation de Quirin (1986, p. 224) le taux de rendement nécessaire des investissements dans le logement locatif se situait, au début de 1985, entre 17,1 et 19,5 p. 100 des capitaux propres; par conséquent, pour que le rendement réel ait dépassé de cinq points de pourcentage le rendement nécessaire, il faut qu'il ait varié entre 22,1 et 24,5 p. 100 des capitaux propres. Cela signifierait que les loyers étaient assez élevés pour rapporter environ 32 cents[40], au lieu de 25 cents, comme rendement des capitaux propres, soit sept cents de plus que les loyers alignés sur la juste valeur du marché n'auraient rapportés. Compte tenu de ces hypothèses, il est évident que pour corriger le montant le plus élevé des profits excessifs possibles, il aurait fallu imposer une réduction des loyers d'environ 6,5 pour 100.[41] Pour qu'une réglementation des loyers élimine donc les profits excessifs, il aurait fallu imposer une réduction des loyers de 19,50 $ sur un loyer de 300 $ et de 39 $ sur un loyer de 600 $.[42]

Si le montant des profits excessifs n'est que d'environ 1 p. 100 des capitaux propres, ce qui est bien plus probable, le taux de réduction justifiable serait

39. Campbell Sharp (1984) a constaté que, en ce qui concerne leur échantillon de locateurs, les frais d'exploitation et d'administration représentaient entre 38,3 p. 100 et 55,8 p. 100 du revenu total durant la période de 1970 à 1983. Le coût des intérêts représentait entre 31,2 p. 100 et 42,0 p. 100 du revenu total. Même si on élimine la dépréciation sur la base que la valeur des biens immeubles n'a pas baissé, la part du revenu locatif total restant pour calculer le rendement des capitaux propres se situait entre 4,7 p. 100 et 22,9 p. 100. On peut au bas mot évaluer que les frais d'exploitation représentent au moins un tiers du revenu total. L'annexe 3-C de Quirin (1986) fournit des tableaux sur la structure du capital de sociétés listées à la Bourse de Toronto en tant que groupes de gérants et de promoteurs du secteur immobilier. Les valeurs moyennes de la proportion du financement par emprunt varient de 65,8 à 78,4 p. 100, y compris les ratios basés sur la valeur comptable et la valeur marchande des capitaux propres. Même si, en moyenne, les taux de financement par emprunt sont plus faibles pour les petits locateurs, la proportion de la dette peut être modestement évaluée aux alentours de 60 p. 100.

40. Le calcul est de l'ordre de 25 x (22,1/17,1) = 32,31 à 25 x (24,5/19,5) = 31,41. Le chiffre moyen est de 32.

41. Le calcul donne (7/107) = 6,54.

42. Slack (1986) et Stanbury et Vertinsky (1986) ont évalué que les loyers contrôlés sont de 10 p. 100 inférieurs au niveau de la juste valeur du marché, et que cette situation aurait prédominé en l'absence de réglementation des loyers en Ontario. Pour justifier une réduction des loyers de cette importance, afin d'éliminer des profits excessifs, il faudrait que l'industrie gagne des profits excessifs au taux annuel d'environ 44 p. 100 des capitaux propres.

d'environ 1,3 pour 100 des loyers non réglementés. Dans ce cas, la réduction nécessaire d'un loyer de 300 $ se monterait à environ 4 $ et, sur un loyer de 600 $, à environ 8 $ par mois.

4.3.4 Politiques concernant les profits excessifs

L'industrie du logement locatif gagne des profits excessifs si le niveau des loyers réels dépasse, à long terme, celui de la juste valeur du marché. La Commission d'enquête est d'avis que si le niveau des loyers réels de l'industrie dépasse, sur une base continue, celui de la juste valeur du marché, les locataires sont lésés et le gouvernement devrait prendre des mesures afin de réduire les loyers au niveau de la juste valeur du marché. À l'appui des témoignages empiriques limités qui sont disponibles et crédibles, on ne peut que conclure que si l'industrie gagne des profits excessifs, la différence entre les loyers réels et ceux de la juste valeur du marché n'a été, en moyenne, que de quelques points de pourcentage dans les marchés du logement locatif non réglementé. Par ailleurs, les données qui concordent avec les arguments théoriques soutiennent qu'on ne peut réaliser des profits excessifs sur une période de temps prolongée.

Si on pouvait prouver que l'industrie gagne des profits excessifs, la méthode la plus directe susceptible de contenir les loyers consisterait à les assujettir à une réglementation.[43] Si un système de réglementation des loyers se propose d'éliminer efficacement la possibilité de profits excessifs, sans porter atteinte à l'exploitation du marché, il doit être modéré plutôt que restrictif. Afin d'évaluer l'écart entre les niveaux de loyers réels et ceux de la juste valeur du marché, une enquête approfondie s'impose pour déterminer le rendement du capital investi de l'industrie. Cette enquête doit également s'efforcer de définir quel rendement serait juste pour l'industrie et quel ajustement des loyers est nécessaire au rétablissement de l'équilibre entre les loyers réels et les loyers selon la juste valeur du marché.

Il est important de remarquer que personne n'a entrepris d'effectuer une enquête détaillée qui aurait pu donner des résultats suffisamment révélateurs et aurait pu servir de base à l'établissement de loyers équitables dans le contexte d'un système de réglementation des loyers. Sans une telle enquête, le montant d'une réduction ou d'une augmentation des loyers ne peut être déterminé que de façon arbitraire, et se fonder essentiellement sur des considérations politiques plutôt qu'économiques ou sociales. Une réglementation arbitraire des loyers s'accompagne du risque que les loyers peuvent baisser pour atteindre un niveau tellement bas que l'industrie ne puisse même pas espérer bénéficier du taux de rendement compétitif.

43. Le système d'indexation des loyers sur la juste valeur du marché, réglementation des loyers, décrit au chapitre V, aura pour effet de réduire les loyers et d'éliminer les profits excessifs, le cas échéant. Mais si, en l'absence de réglementation, il n'y avait pas de problème de profits excessifs, ce système de réglementation n'aurait aucun effet sur le niveau global des loyers.

L'absence d'une enquête à ce sujet en Ontario signifie qu'on n'a jamais pu déterminer, à l'appui de preuves fondées, si le niveau général des loyers est juste et si, par conséquent, une réglementation des loyers réduit, trop ou pas assez, les loyers dans le but d'éliminer des profits excessifs. Que les locateurs bénéficiaient ou non de profits excessifs durant la période précédant la réglementation des loyers, la baisse des niveaux d'investissement est une raison suffisante qui permet de conclure que, depuis cette époque, l'industrie n'a pas réalisé des profits excessifs.

La question des profits excessifs est encore compliquée par le fait que l'industrie n'est pas homogène.[44] L'état des affaires pour une catégorie de locateurs ne prédominera pas nécessairement dans une autre, et une politique de réglementation appropriée pour une catégorie ne conviendra pas nécessairement dans l'autre. Il est suggéré dans la section 4.3.2.2 que dans le cas de logements au niveau de loyer considérablement inférieur au loyer économique, même pour les logements locatifs du secteur privé les plus modestement conçus et construits, l'argument soutenant qu'un problème de profits excessifs puisse se produire sera plus plausible. Si, en fonction des données financières de l'industrie, on peut démontrer la validité de ce problème, il peut alors être approprié d'imposer un système de réglementation des loyers qui aurait pour effet de réduire les loyers de ces segments du marché où le problème de profits excessifs est prouvé.

Le problème de profits excessifs peut également être résolu par des politiques qui auraient pour effet d'accroître la concurrence sur le marché locatif. Par exemple, des programmes d'accroissement de l'offre de logements pourraient contribuer à la solution de ce problème dans le segment des loyers modiques du marché locatif. Ces programmes pourraient servir à accroître l'offre d'habitations à prix modique des secteurs public ou privé. Construits en nombre suffisant, les logements subventionnés ont tendance à hausser les niveaux d'inoccupation dans le secteur privé et à décourager ainsi les augmentations de loyer.[45] Si c'est le secteur privé qui est stimulé, l'effet sera similaire.[46]

L'un des moyens efficaces d'accroître l'offre et donc la concurrence sur le marché consiste à modérer les restrictions de zonage et les normes de construction. Cela pourrait non seulement influer sur le nombre de logements construits sur le marché mais aussi sur la rigidité de leur disponibilité. La Commission d'enquête reconnaît que les restrictions de zonage et de construction reflètent des valeurs

44. Le chapitre I et l'annexe A traitent de la diversité des locateurs et des locataires.

45. Il faut cependant garder à l'esprit que, d'une part, les logements subventionnés supplantent les logements financés par le secteur privé, lesquels auraient pu autrement devenir disponibles, et que, d'autre part, les nouveaux logements subventionnés ne constituent pas intégralement une addition nette à l'offre de logements sur le marché.

46. Même les programmes d'accession à la propriété pourraient contribuer à refréner les augmentations de loyer s'ils attirent des locataires sur le marché de l'accession à la propriété, lesquels occuperaient autrement des logements à loyer modéré.

sociales que la communauté juge importantes; c'est pourquoi il faut trouver un équilibre entre ces valeurs et les considérations du marché.

4.4 Augmentations rapides des loyers dues à des conditions changeantes du marché

En établissant la liste des problèmes examinés dans ce chapitre, nous avons vu que les circonstances qui font que le niveau des loyers réels du marché soit supérieur à celui de la juste valeur du marché sont divisées, aux fins utiles de ce rapport, en deux problèmes indépendants. Le premier est celui des profits excessifs, que nous venons d'étudier. Ce problème des profits excessifs n'existe que s'il est établi que des loyers réels sont supérieurs, sur une base continue, à ceux de la juste valeur du marché, constituent une caractéristique des marchés du logement locatif. Ce problème met en lumière les profits à long terme réalisés dans l'industrie. Si, lorsque le niveau des loyers réels est supérieur à celui de la juste valeur du marché, une période de profits élevés est suivie d'une période où le niveau des loyers réels chute en dessous du niveau de la juste valeur du marché, il est tout à fait possible que des profits excessifs ne soient pas gagnés à long terme.

Bien que les excès et les insuffisances des niveaux des loyers et des profits de l'industrie puissent, à long terme, s'équilibrer, les fluctuations à court terme peuvent être suffisamment importantes pour justifier l'établissement de politiques destinées à niveler le rythme de changement des loyers. En particulier, les locataires s'inquiètent des perturbations causées lorsque les loyers grimpent rapidement suite à un resserrement du marché ou à d'autres facteurs. Ce rapport traite comme un problème à part l'augmentation rapide du niveau des loyers.

On argue parfois qu'il n'est nullement nécessaire de stabiliser le marché du logement car les mouvements des prix s'autocorrigent. Lorsque les loyers dépasseront le niveau de la juste valeur du marché, le rythme des nouveaux investissements augmentera jusqu'à ce que l'offre de logements soit suffisamment abondante pour que la concurrence soit forcée de ramener les loyers au niveau de la juste valeur du marché. Ce mécanisme est généralement accepté comme le système fondamental de l'économie canadienne. Il faut cependant reconnaître que, pour diverses raisons, le rythme de changement des prix inquiète davantage lorsque le phénomène se produit sur le marché locatif que sur les marchés d'autres biens et services. La première raison évidente est qu'en général le loyer représente une part importante des dépenses totales des ménages.[47] Une forte augmentation des loyers peut être bouleversante et ébranler plus particulièrement les locataires à faible revenu car elle ne peut être facilement absorbée. Cette augmentation peut forcer des locataires à modifier leurs habitudes de consommation.

47. Fallis (1984, p. 39-40, 49-53), Hulchanski (1984, p. 80), Stanbury (1985, p. 4-28, 4-32), Stanbury et Thain (1986, p. 3-10 à 3-13 et chapitres 5, 6 et 7).

La deuxième raison qui justifie l'intervention du gouvernement afin de protéger les locataires contre des augmentations de loyer subites et importantes tient du fait que les rapports entre l'acheteur et le vendeur sont différents sur le marché du logement locatif de ceux que connaissent les marchés de la plupart des autres biens et services. L'une des caractéristiques essentielles des marchés libres et non réglementés réside dans le fait que les deux parties d'une transaction peuvent régler les clauses de leur contrat par des négociations. Si les parties n'arrivent pas à s'entendre, aucun contrat n'est conclu et les négociations s'arrêtent là. Assujettis aux lois régissant diverses questions légales comme la publication et la véracité de l'information, les prix de la plupart des importants achats des consommateurs imposent une certaine forme de négociations. Par exemple, lors de l'achat d'une maison, d'une voiture, de meubles ou d'appareils ménagers, les consommateurs peuvent facilement s'adresser ailleurs pour obtenir un meilleur prix si le prix demandé par certains vendeurs est déraisonnable. Les ménages qui cherchent un appartement se trouvent dans une situation pratiquement analogue; mais ce n'est cependant pas le cas des locataires titulaires. Le seul fait d'occuper un logement le rend, à leurs yeux, unique. De plus, si le prix d'autres articles monte, les ménages gardent non seulement l'option d'acheter un produit de substitution meilleur marché mais ils ont également le choix d'en acheter en quantité moindre ou d'en retarder l'achat. En revanche, lorsqu'un loyer est augmenté, les locataires n'ont d'autre choix que de payer intégralement l'augmentation ou de s'en aller. Ces facteurs expliquent que la sécurité du mode d'occupation est un problème unique au marché du logement locatif.[48]

La troisième raison justifiant que l'on se préoccupe du rythme d'augmentation des prix sur le marché du logement locatif est que le marché locatif réagit lentement à tout déséquilibre non anticipé entre l'offre et la demande car, la planification, l'aménagement des terrains et la construction prennent beaucoup de temps.[49] Il s'ensuit qu'une période de temps considérable peut s'écouler avant que de nouveaux logements puissent être occupés, pendant laquelle le risque existe que les loyers soient augmentés de façon exagérée et qu'ils soient de nature à mettre un terme au nouvel investissement nécessaire.[50] Une augmentation moins forte pendant cette période de temps peut suffire à la bonne exécution des mesures nécessaires et sera moins pénible pour les locataires.

Compte tenu de l'importance que prend le loyer dans le budget typique d'un

48. Le problème de l'insécurité du mode d'occupation est présenté à la section 4.5.

49. Clayton (1984) suggère que la réalisation d'un grand projet type demande au moins deux ans, depuis le groupement parcellaire et l'aménagement du terrain jusqu'au moment où les logements peuvent être occupés. La construction seule prend en moyenne 15 mois.

50. Dans une certaine mesure, l'offre de logements peut être rapidement accrue par la conversion de logements de propriétaires. Par conséquent, les problèmes seront particulièrement aigus s'il se produit une pénurie non anticipée de logements locatifs et de logements pouvant être convertis.

ménage, le choc émotif causé par un transfert dans un logement moins cher et les nouveaux ajustements qui s'imposent, il n'est pas surprenant que les locataires préfèrent que les augmentations de loyer, auxquelles il leur faut faire face lorsque les conditions du marché changent soudainement et de manière inopinée, soient plus méthodiques.[51] La Commission d'enquête se range à l'opinion qu'il est socialement souhaitable de niveler le rythme d'augmentation des loyers. Toutefois, toute mesure prise pour atteindre ce résultat ne devrait pas réduire le rendement à long terme du capital investi par les locateurs à un taux inférieur à celui du rendement compétitif. Il faut également admettre que, quoi que l'on fasse pour limiter les augmentations de loyer lorsque les conditions du marché sont particulièrement rigoureuses, ceci aura pour effet d'accroître en d'autres temps le niveau des loyers courant. Cette conséquence est inévitable si le rendement à long terme de l'industrie doit demeurer adéquat.

Tout en reconnaissant que, dans certaines circonstances, il est justifié de refréner le rythme d'augmentation des loyers, il faut noter que ces circonstances sont l'exception et non la norme. Cette remarque est confirmée lorsqu'on examine les taux d'augmentation annuels des loyers au cours des trois dernières décennies. Le tableau 1 donne l'indice nominal des loyers[52] et le taux de changement des loyers au Canada, depuis le début des années 1950. Il montre également que, comparativement au taux d'augmentation de tous les prix, tels que rapportés par l'indice des prix à la consommation (IPC), les loyers ont baissé depuis la fin des années 1950.[53] Ce n'est que récemment (depuis 1983) que les augmentations des loyers ont surpassé le taux d'inflation. Durant toute cette période, les loyers n'ont jamais été rapidement majorés par rapport au taux d'augmentation des coûts et des revenus en général.

Cependant, le rythme des augmentations des loyers est moins égal dans les marchés locaux qu'à l'échelle nationale. Ce fait est illustré au tableau 2 qui présente par région les données relatives aux loyers. Ces données ne sont disponibles que depuis 1971. Le tableau 2 montre des tendances similaires de majoration des loyers nominaux et de diminution des loyers réels durant les années 1970 et le début des

51. En fait, si les locataires sont peu disposés à prendre des risques, ils seraient en général probablement enclins à accepter des loyers plus élevés si l'incertitude des augmentations de loyer pouvait être réduite.

52. On prétend que l'indice des loyers a tendance à être à la baisse; en d'autres mots, il sous-estime l'augmentation réelle des loyers économiques (Muller, 1978, p. 21, 22; Conseil économique de l'Ontario, 1976, p. 6). Toutefois, si cette tendance est raisonnablement constante, l'inconstance de l'indice est correctement représentée.

53. L'indice des loyers se base sur des moyennes. Des augmentations individuelles de loyer peuvent indiquer une plus grande variabilité.

années 1980, en ce qui concerne les centres pour lesquels des données sont disponibles. Cependant, les variations sont plus importantes en ce qui a trait aux taux d'augmentation.

La rapidité d'augmentation des loyers peut provenir de diverses raisons. Une augmentation rapide des frais d'exploitation ou des taux d'intérêt, qui auraient un effet direct sur les frais de financement des locateurs, pourrait entraîner une montée en flèche des loyers. Dans ce cas néanmoins, il est probable que le taux général d'inflation est élevé et que le revenu de la plupart des ménages augmenterait aussi rapidement. Et pour la plupart des ménages, un revenu accru atténuerait les effets d'un loyer majoré.[54]

La situation est plus bouleversante si les loyers augmentent rapidement à cause de la situation locale d'une demande excessive.[55] L'augmentation des loyers sera probablement suivie d'un nouvel investissement dans les logements locatifs, qui aura pour effet d'accroître le taux d'inoccupation et de ralentir les augmentations de loyer jusqu'à ce que les loyers ne dépassent plus le niveau de la juste valeur du marché. Néanmoins, un grand nombre de locataires pourraient être obligés de déménager en raison de leur incapacité à payer les augmentations de loyer imposées. Le désir des locataires de bénéficier de protection, en de telles circonstances, est assez compréhensible.

De grosses augmentations de loyer peuvent également trouver leur origine dans les immeubles individuels. Ce sera par exemple le cas à la suite d'un changement de propriétaire ou si un locateur cherche à «rajuster» les loyers qui, depuis quelque temps, étaient inférieurs à ceux du marché. Mais quelles que soient les raisons, les augmentations de loyer peuvent sérieusement troubler les ménages-locataires.

Le problème réside dans la difficulté de concilier l'intérêt du locataire à ce que les loyers n'augmentent pas trop rapidement, avec l'intérêt du locateur à ce que, dans certaines circonstances, il doive exiger des loyers plus élevés et peut-être considérablement plus élevés afin de bénéficier d'un juste rendement de ses investissements.

4.4.1 Politiques de nivellement des augmentations de loyer

L'exploitation nivelée du marché reste un objectif communément accepté dans la réglementation des loyers. Dans une étude préparée pour la Commission d'enquête, Fallis (1984) dit :

54. Les ménages dont le revenu est fixe auront de la difficulté même si les augmentations de loyer s'alignent sur la tendance inflationniste générale. Leur cas fait partie du problème d'accessibilité examiné à la section 4.1.

55. Par exemple, une nouvelle industrie peut s'établir dans une petite communauté, attirer des travailleurs et accroître la demande de logements plus rapidement que ne peut la satisfaire l'offre.

TABLEAU 1 : Indices des loyers, Canada, 1950-1985

	IPC tous indices	Indices des loyers		Changement du pourcentage annuel		
				IPC tous indices	Indices des loyers	
		nominaux	réels		nominaux	réels
1950	25,2	40,2	159,5	–	–	–
1951	27,9	42,5	152,3	10,7	5,7	−4,5
1952	28,5	44,9	157,5	2,2	5,6	3,4
1953	28,3	46,6	164,7	−0,7	3,8	4,5
1954	28,5	48,2	169,1	0,7	3,4	2,7
1955	28,5	49,5	173,7	0,0	2,7	2,7
1956	28,9	50,4	174,4	1,4	1,8	0,4
1957	29,8	51,3	172,1	3,1	1,8	−1,3
1958	30,6	52,2	170,6	2,7	1,8	−0,9
1959	31,0	52,8	170,3	1,3	1,1	−0,2
1960	31,4	53,1	169,1	1,3	0,6	−0,7
1961	31,6	53,2	168,4	0,6	0,2	−0,4
1962	32,0	53,4	166,9	1,3	0,4	−0,9
1963	32,6	53,5	164,1	1,9	0,2	−1,7
1964	33,2	53,8	162,0	1,8	0,6	−1,3
1965	34,0	54,1	159,1	2,4	0,6	−1,8
1966	35,2	55,0	156,3	3,5	1,7	−1,8
1967	36,5	56,8	155,6	3,7	3,3	−0,4
1968	38,0	59,2	155,8	4,1	4,2	0,1
1969	39,7	61,6	155,2	4,5	4,1	−0,4
1970	41,0	63,6	155,1	3,3	3,2	−0,1
1971	42,2	64,6	153,1	2,9	1,6	−1,3
1972	44,2	65,4	148,0	4,7	1,2	−3,3
1973	47,6	66,3	139,3	7,7	1,4	−5,9
1974	52,8	68,1	129,0	10,9	2,7	−7,4
1975	58,5	71,8	122,7	10,8	5,4	−4,8
1976	62,9	76,8	122,1	7,5	7,0	−0,5
1977	67,9	81,6	120,2	7,9	6,2	−1,6
1978	73,9	85,9	116,2	8,8	5,3	−3,3
1979	80,7	89,7	111,2	9,2	4,4	−4,4
1980	88,9	94,0	105,7	10,2	4,8	−4,9
1981	100,0	100,0	100,0	12,5	6,4	−5,4
1982	110,8	109,0	98,4	10,8	9,0	−1,6
1983	117,2	117,2	100,0	5,8	7,5	1,7
1984	122,3	123,1	100,7	4,4	5,0	0,7
1985	127,2	128,3	100,9	4,0	4,2	0,2
	4,7 %	3,4 %	−1,3 %	(Augmentation moyenne[1])		
Écart type				3,7	2,3	2,6

NOTA : 1. Augmentation moyenne annuelle effective composée, 1950-1985.

SOURCE : Tiré de Statistique Canada, Cat. 62-010, diverses années.

TABLEAU 2 : Changement annuel en pourcentages dans les indices des loyers, RMR, Ontario, 1971-1985

	IPC tous indices	Ottawa Indices des loyers		IPC tous indices	Thunder Bay Indices des loyers		IPC tous indices	Toronto	
		nominaux	réels		nominaux	réels		nominaux	réels
1971	–	–	–	–	–	–	–	–	–
1972	4,86	1,98	−2,74	4,45	2,31	−2,04	4,94	1,36	−3,41
1973	7,95	2,69	−4,87	7,40	5,33	−1,93	7,85	1,64	−5,76
1974	10,84	3,35	−6,75	10,86	9,05	−1,63	10,60	2,64	−7,20
1975	9,59	4,09	−5,02	11,30	5,91	−4,84	10,71	6,00	−4,26
1976	7,58	5,28	−2,13	8,80	7,44	−1,25	7,30	6,06	−1,15
1977	8,14	7,21	−0,86	7,78	4,94	−2,63	7,75	5,59	−2,01
1978	8,39	5,76	−2,43	8,08	3,77	−3,99	8,52	4,93	−3,30
1979	8,95	4,99	−3,63	8,81	4,54	−3,93	9,20	4,36	−4,44
1980	9,56	3,89	−5,17	9,82	4,45	−4,88	10,16	4,40	−5,23
1981	11,86	4,06	−6,97	12,18	3,95	−7,34	12,49	5,26	−6,42
1982	9,90	6,50	−3,09	9,96	4,70	−4,78	11,30	7,40	−3,50
1983	6,73	8,26	1,43	6,07	4,78	−1,22	6,02	7,45	1,35
1984	5,03	5,90	0,83	4,87	3,74	−1,08	4,83	5,63	0,77
1985	4,14	6,06	1,84	4,40	4,22	−0,17	3,88	5,17	1,24
Déviation standard	2,20	1,70	2,75	2,45	1,60	1,94	2,56	1,80	2,69
1971 − 1975	8,29	3,03	−4,86	8,47	5,62	−2,62	8,50	2,89	−5,17
1976 − 1985	8,05	5,84	−2,05	7,97	4,34	−3,36	8,20	5,57	−2,43
1971 − 1985	8,09	4,99	−2,86	8,17	4,93	−3,00	8,22	4,83	−3,13

NOTA : 1. Augmentation moyenne annuelle composée effective, 1950 − 1985.

SOURCE : Tiré de Statistique Canada, Cata. 62 − 010, diverses années.

> Le soutien manifesté pour un système de réglementation des loyers découle en partie de notre incapacité à contenir l'agitation et l'incertitude de la dernière décennie lorsque nous avons dû faire face à des taux d'inflation élevés et variables, des changements dans les prix relatifs, une faible croissance du revenu réel et un taux de chômage élevé. (p. 55) (traduction libre)

Au début de son étude, Fallis fait remarquer que, compte tenu de l'existence de contrôles, le système devrait être à même de «modifier» le rythme d'adaptation aux augmentations de loyer, mais non leur niveau à long terme. . . les locataires seraient ainsi protégés contre de fortes augmentations mais pas contre le besoin de s'adapter à l'inflation ou, à long terme, à un changement du prix relatif de leur logement.» (p. 35) (traduction libre)

Dans le même ordre d'idées, Arnott (1981) déclare :

> . . .dans certaines circonstances, des contrôles *temporaires* sont souhaitables. Si, peu importe la raison, on s'attend à ce que les loyers augmentent rapidement sur une courte période de temps et qu'ensuite ils se stabilisent ou chutent, le recours à un contrôle des loyers afin de niveler le rythme d'adaptation aux augmentations de loyer peut amortir les remous du marché. (p. 110, souligné dans l'original) (traduction libre)

Arnott (1981) développe l'argument en faveur d'un contrôle des loyers comme dispositif de réduction des coûts d'un changement économique :

> . . .tout changement rapide est coûteux. Le marché du logement est changeant, et du fait que les entrepreneurs sous-estiment parfois l'intensité de la demande sur le marché, il y aura toujours des périodes où les loyers augmenteront très rapidement. Les entrepreneurs réagiront et, finalement, les loyers reviendront à leur niveau normal. Mais, dans l'intervalle, un grand nombre de locataires auront été forcés de déménager. La confusion sera moindre si on impose un contrôle des loyers et si on nivelle l'ajustement des prix. (p. 28) (traduction libre)

Pour réaliser cet objectif, il est nécessaire d'imposer une limite du montant d'augmentation des loyers, chaque fois que ces occasions anormales se produisent. Il reste cependant à déterminer quelle doit être cette limite. [56]

Dans le contexte d'une réduction des fluctuations excessives du marché, l'établissement d'une ligne directrice sur le contrôle des loyers doit observer les

56. Voir la présentation de Muller (1986, p. 193-201) Stanbury et Vertinsky 1986, p. 4-57 à 4-59, 4-77, et 7-23 à 7-28) et le témoignage de L. Smith, Transcription 36, p. 143, 144.

conditions suivantes : il faut qu'elle puisse prohiber de grosses augmentations de loyer sans néanmoins étouffer l'investissement dans le marché du logement locatif. Cela implique que le loyer de logements individuels devrait pouvoir atteindre de façon ordonnée le niveau de la juste valeur du marché. Les locateurs se trouveraient dans une situation équitable car le niveau des loyers leur permettrait de bénéficier d'un rendement équitable.

Les programmes budgétaires, en particulier les programmes destinés à augmenter l'offre de logements, pourraient jouer un rôle indirect dans la stabilisation du marché. Les subventions et les dépenses fiscales pourraient servir à offrir des logements locatifs dans des régions du marché ou des pénuries possibles pourraient donner naissance à de fortes augmentations de loyer. La conversion d'habitations domestiques et de structures existantes en logements locatifs peut mettre, de manière relativement rapide, de nouveaux logements sur le marché. À ce propos, des mesures peuvent être prises pour réduire et simplifier le processus d'approbation et tout autre obstacle à la conversion en logements locatifs, et à l'intensification de l'utilisation des terrains par le développement. Une aide financière pourrait être accordée aux propriétaires-titulaires d'une maison afin d'assumer une partie des coûts de rénovation et de conversion en logements locatifs.

Bien qu'une réglementation des loyers puisse entretenir l'objectif réaliste de ralentir le taux d'augmentation des loyers lors d'un resserrement du marché, il est évident que la réglementation des loyers ne résoudra pas la pénurie fondamentale de logements locatifs. Par conséquent, toute réglementation des loyers devrait s'en tenir à refréner les augmentations de loyer tout en permettant aux forces du marché, aux politiques complémentaires budgétaires et institutionnelles d'accroître l'offre afin de délier les tensions du marché. Le problème de la disponibilité des logements locatifs est examiné plus en profondeur à la section 4.8 ci-après.

4.5 Insécurité du mode d'occupation

La sécurité du mode d'occupation est devenue une expression-clé[57] lors de discussions sur les problèmes des logements domiciliaires. On l'a définie comme le droit d'un ménage-locataire à la jouissance continue des locaux loués qu'ils occupent. Ce droit n'est pas absolu et les conditions de sa jouissance sont en partie déterminées par les clauses du contrat, expresses ou implicites, conclu avec le

57. Ce concept a probablement été introduit dans le tableau canadien par Wishart F. Spence, devenu plus tard Juge de la Cour Suprême du Canada, dans l'ouvrage intitulé «Rent Control in Canada», rédigé par lui-même en 1945, et cité dans le rapport intérimaire de 1968 de la Commission sur la refonte des lois en Ontario, à la page 64.

locateur, ainsi que par la législation et le règlement.[58] La jouissance acquise de ce droit peut aussi être perdue à cause de la situation économiquement faible du locataire.

La cause de l'insécurité du mode d'occupation a été graphiquement présentée par Diana Hunt, qui, en défendant les intérêts des locataires au cours des audiences, a dit :

> . . .nous maintenons que la sécurité du mode d'occupation est un bien social absolument fondamental et que c'est un avantage sur lequel les locataires doivent, avec raison, pouvoir compter. Nous ne parlons pas ici de gens qui occuperaient indéfiniment un logement sans jamais payer de loyer, ou de tout autre cas semblable. Mais il est si important de bénéficier d'une certaine forme de sécurité normale du mode d'occupation qu'on se doit de la couvrir d'une protection aussi forte que possible.
>
> Et il serait vraiment malheureux qu'un locataire doive réagir à une augmentation de loyer en disant, «Je ne peux tout simplement pas me permettre ce montant» et décide de déménager, en perdant son foyer, son quartier, les amis du voisinage, les services offerts par le voisinage, les écoles que ces enfants fréquentent, et tant encore. (Transcription, Volume 71, p. 80, 81) (traduction libre)

Lorsque ce plaidoyer éloquent est présenté par des professeurs, il devient «un exposé psychologique raisonné» en faveur d'une sécurité du mode d'occupation qui se rapporte aux «expectatives raisonnables que les membres de la société qui sont locataires pourraient entretenir sur le sujet de la sécurité du mode d'occupation». (Makuch et Weinrib, 1985, p. 9) (traduction libre)

Les menaces à la sécurité du mode d'occupation prennent deux formes : la première concerne les mesures intentionnelles prises par les locateurs dans le but d'évincer des locataires. Elle est présentée à la section 4.5.1, à la rubrique intitulée Éviction légale. La seconde traite des difficultés des locataires économiquement instables, et elle est présentée à la section 4.5.2.

58. L'accession à la propriété est une façon pour les ménages de renforcer leur sécurité du mode d'occupation. Pour ceux qui n'ont pas les moyens d'être propriétaires, d'autres mécanismes existent, comme les logements coopératifs. Si une plus grande sécurité du mode d'occupation est jugée nécessaire pour un certain segment de la population des locataires, d'autres formes de logement peuvent constituer une solution préférable à une réglementation encore plus restrictive à l'intention des locateurs privés. Étant donné le taux de mobilité élevé des locataires en Ontario, il semble que la sécurité du mode d'occupation ne soit pas un sujet d'inquiétude pour tous les locataires. Voir les recommandations au chapitre VI.

4.5.1 Éviction légale

Un locateur peut reprendre possession d'un logement s'il prévoit de le démolir, d'y effectuer des réparations ou des travaux de réfection, ou de l'affecter à une fin autre qu'un logement de location (Loi sur la location immobilière, article 107). Le locateur peut reprendre possession d'un logement, pour l'occuper lui-même ou y loger un membre de sa famille (Loi sur la location immobilière, article 110), et si le locataire ne paie pas le loyer (Loi sur la location immobilière, article 108), ou si le comportement du locataire est gênant (Loi sur la location immobilière, article 109).

Avant l'adoption de la Loi sur la location immobilière de 1969, pour pouvoir reprendre possession d'un logement, le locateur n'avait recours qu'aux clauses du contrat qui fixait le terme du bail. Les modifications apportées à la Loi sur la location immobilière de 1969 restreignaient la liberté des locateurs de résilier un bail à leur discrétion. Ces modifications n'empêchaient cependant pas un locateur de se rabattre sur l'éviction économique.[59] Cette menace à la sécurité du mode d'occupation fut éliminée pour la plupart des locataires par le système de réglementation des loyers de 1975. En limitant le montant du loyer qu'un locateur pouvait demander, les locataires protégés par la réglementation des loyers étaient à l'abri de tout loyer excessif et de la possibilité de voir leur bail résilié s'ils ne pouvaient ou ne voulaient pas payer le loyer demandé.

Il est tout à fait compréhensible que les locataires souhaitent être efficacement protégés contre toute éviction arbitraire, s'ils sont respectables et s'ils payent leur loyer. Cependant, d'autres valeurs viennent appuyer la notion d'un équilibre plus pragmatique des droits entre les locateurs et les locataires. En effet, une érosion trop vive des droits des locateurs à l'utilisation économique de leurs biens immobiliers aura pour effet de miner le financement des logements locatifs par les investisseurs privés, et de s'accompagner de conséquences nuisibles à la fois aux locateurs et aux locataires. Tout investisseur accorde beaucoup d'importance à la liquidité servant à l'investissement, et c'est ce que procure toute démolition et réfection. En outre, il arrive toujours un point où l'état d'un immeuble est tel qu'il devrait être démoli ou subir d'importantes rénovations.

De l'avis de la Commission d'enquête, la Loi sur la location immobilière équilibre assez bien les droits raisonnables des locateurs et des locataires. De plus, en l'absence d'une réglementation restrictive des loyers, il y a peu de chances que d'autres changements soient apportés aux clauses relatives à la sécurité du mode d'occupation. Cependant, depuis l'imposition du système de réglementation des loyers dans l'Ontario, les dispositions légales régissant la sécurité du mode d'occupation continuent de provoquer une vive controverse.

Les plus récents développements en matière d'amélioration de la sécurité du

59. L'éviction économique est le sujet de la section 4.2.2.

mode d'occupation des locataires ont abouti à l'adoption du chapitre 26 des Statuts de l'Ontario 1986, intitulé «Un acte respectant la protection du logement locatif», devenu loi le 12 juillet 1986. Conformément à l'article 107 de la Loi sur la location immobilière, un locateur peut reprendre possession du logement d'un locataire, s'il souhaite démolir le complexe locatif, l'affecter à une autre fin ou effectuer d'importants travaux de réfection. La jouissance de ce droit est maintenant assujettie à l'approbation par le conseil de la municipalité dans laquelle la propriété se trouve, et tout locataire recevant un avis de résiliation en vertu de l'article 107 peut faire appel au conseil municipal de l'Ontario et, s'il n'a pas gain de cause, au gouvernement.

L'efficacité du chapitre 26 est probablement mise en évidence par le fait que les autorités locales pourraient, en raison des rapports étroits avec les parties, de leur connaissance des conditions locales et des faits particuliers à chaque cas, exercer une discrétion raisonnable pour décider du bien-fondé de la demande du locateur. L'avantage de soumettre les locateurs à une supervision est diminué par la clause stipulant que tout locataire peut faire appel à la décision du conseil, lequel peut engendrer des dépenses considérables de temps et d'argent, et verser dans un contexte politique sans issue.

L'une des clauses du chapitre 26 prévoit son abrogation en mai 1988 mais, dans l'intervalle, les chances d'un locateur de reprendre possession d'un logement en vertu de l'article 107 de la Loi sur la location immobilière sont quasiment nulles. L'abrogation prévue du chapitre 26 à moins de deux ans de son dépôt trahit l'évidence du fait qu'une politique qui porte atteinte aux droits de propriété des locateurs au point de restreindre l'usage de leur propriété, aura des répercussions contraires. Il ressort de ce contexte que la crédibilité de l'intention proclamée d'abroger la loi reste douteuse. La loi originale de 1975 sur la réglementation des loyers renfermait la même clause d'abrogation mais, après avoir été prolongée plusieurs fois, avait finalement été éliminée par la loi de 1979 qui ne prévoyait pas une telle clause.

Le chapitre 26, récemment adopté pour améliorer la sécurité du mode d'occupation, ne repose pas simplement sur la raison psychologique mentionnée ci-dessus. Ce chapitre contribue à réduire la perte de logements locatifs existant sur le marché, et résultant d'un rendement inadéquat du capital investi par certains investisseurs.[60] Il permet également aux locataires de conserver l'avantage de loyers inférieurs à ceux de la juste valeur du marché, dans les immeubles à loyers contrôlés.

La révision des loyers a causé une baisse du niveau général des loyers ainsi que de la rentabilité des immeubles plus anciens, à tel point qu'il est très tentant de rénover, de convertir ou de démolir ces immeubles. Ainsi, tel qu'expliqué plus en détail au chapitre I, le système de réglementation des loyers en Ontario a eu pour

60. Voir les observations faites sur la réglementation restrictive des loyers à la section 3.1.1.1.

conséquence d'envenimer les conflits sur la sécurité du mode d'occupation. Les immeubles dont les loyers se situent bien au-dessous du niveau de la juste valeur du marché sont, du point de vue des locateurs, les cibles les plus susceptibles de faire l'objet de travaux de réfection, de conversion ou d'une démolition. Par contre, les locataires de ces immeubles à loyer modique ont le plus à perdre s'ils doivent déménager car ils ne retrouveront probablement pas de logement aussi bon marché. Même les locataires qui ont les moyens de payer le juste prix du marché pour leur logement seront fortement opposés à toute menace à leur sécurité du mode d'occupation. Même si l'effet psychologique associé à un déménagement était insignifiant, les avantages économiques de la sécurité du mode d'occupation sont extrêmement précieux aux locataires lorsqu'une réglementation a pour effet de faire baisser leur loyer.

Dans un marché où les loyers correspondraient à la juste valeur du marché, les avantages économiques des locataires à obtenir une plus grande sécurité du mode d'occupation seraient éliminés. L'existence de deux dispositions légales sur la sécurité du mode d'occupation aurait pour seule raison d'être la protection des locataires contre toute éviction arbitraire, en acceptant, comme une raison suffisante de protéger les locataires, le fait qu'une éviction peut causer des troubles psychologiques. Si le locateur n'a pas de raison substantielle de reprendre possession du logement, il n'y a pas de raison que les locataires fassent les frais d'une éviction arbitraire.

4.5.2 Insécurité économique

Dans certains cas, la sécurité du mode d'occupation d'un ménage-locataire peut être diminuée malgré l'absence de toute mesure d'éviction prise par le locateur. En effet, le ménage-locataire pourrait décider de s'en aller si une augmentation de son loyer était trop importante pour ses moyens, indifféremment du fait que cette augmentation soit légitime ou qu'elle soit imposée précisément pour forcer le locataire à s'en aller.[61] Il est sûr que les ménages dont le loyer socialement juste est inférieur à la juste valeur du marché, nécessaire à un logement décent et adéquat, sont les plus menacés par une insécurité économique. Des problèmes de sécurité du mode d'occupation pourraient également surgir chez des ménages dont le revenu chute soudainement en dessous de l'augmentation normale du coût de la vie. Même

61. Le problème de l'insécurité économique peut être la conséquence du problème des loyers excessifs, traité à la section 4.2, du problème des fluctuations du marché, traité à la section 3.5, ou du problème d'accessibilité des locataires, traité à la section 4.1. Ce problème de l'insécurité économique peut également survenir si un ménage-locataire dont le revenu réel a décliné, n'a plus les moyens de payer le juste prix du marché correspondant au logement précédemment occupé, bien qu'il puisse payer le juste prix du marché d'un autre logement adéquat. Dans ce cas, un ménage souffrira d'insécurité économique bien que ses ennuis n'aient aucun rapport avec les problèmes susmentionnés.

les personnes résidant dans des logements de luxe risquent de ne plus avoir les moyens de rester si leur revenu baisse par rapport à leurs frais de subsistance.

Cette question donne une nouvelle dimension aux problèmes déjà présentés dans ce chapitre. La difficulté de certains ménages à payer leur loyer pourrait être amoindrie s'ils décidaient de prendre un logement moins coûteux[62]. Même si des logements convenables sont disponibles ailleurs, moyennant un loyer à la mesure de leurs moyens, un grand nombre de personnes – en particulier les personnes âgées qui occupent leur logement depuis de nombreuses années – peuvent ne pas du tout être disposées à déménager. Ce type de situation soulève une question sociale particulièrement difficile. La société devrait-elle aider les ménages immobiles qui n'ont pas les moyens de payer le loyer de leur logement, ou devrait-on les forcer à prendre un logement moins coûteux ou à continuer à payer un loyer au-dessus de leurs moyens?

Il faut aussi noter que les programmes destinés à résoudre le problème d'accessibilité du logement des ménages-locataires à faible revenu ne donnent pas nécessairement de solution à leurs problèmes de sécurité du mode d'occupation. En fait, certains programmes d'aide ne permettent pas aux locataires de rester dans leur logement car, pour bénéficier d'un logement subventionné, ils sont obligés de déménager. Et même si un tel déménagement ne présentait pas de difficultés économiques évidentes, les conséquences psychologiques pourraient, comme nous l'avons noté plus haut, fortement ébranler certains.

4.5.3 Politiques visant à protéger la sécurité du mode d'occupation des locataires

En ce qui a trait à l'éviction légale, la Commission d'enquête est d'avis que l'article 107 de la Loi sur la location immobilière assure un équilibre raisonnable entre les droits des locateurs et ceux des locataires. Cette disposition est devenue loi en 1969 avant que ne soit présenté le système de réglementation des loyers en Ontario. À cette époque, les taux d'inoccupation des logements locatifs n'étaient pas aussi bas qu'ils le sont aujourd'hui, et les locataires qui devaient changer de logement et qui étaient en mesure de payer le loyer économique pouvaient espérer trouver un nouveau logement convenant à leurs besoins, plus ou moins au même prix qu'ils avaient l'habitude de payer. Le chapitre 26 renforce non seulement la sécurité du mode d'occupation des locataires occupant un logement dans les immeubles tombant dans sa sphère d'influence, mais protège aussi le droit de jouissance des

62. Cette situation peut résulter d'une baisse de revenu à la suite d'une mise à la retraite ou d'une perte d'emploi, d'un revenu de retraite fixe inadéquat alors que l'inflation a fait grimper les coûts, ou être issue d'autres circonstances. Le ménage avait auparavant les moyens de payer le loyer de son logement mais, avec le temps, il se trouve dans l'impossibilité de s'acquitter de son loyer.

locataires aux loyers modiques qu'ils sont habitués à payer. C'est lorsque les loyers sont inférieurs au niveau économique équitable que les locateurs sont enclins à procéder à la conversion, la démolition ou la réfection des immeubles qui leur appartiennent.

Ce qu'il faut, c'est un système modéré de réglementation des loyers, qui permettra de redonner au marché un meilleur équilibre entre l'offre et la demande. Le marché privé ne provoquera pas la réalisation de cet objectif si le gouvernement a pour politique de poursuivre ses restrictions sur la planification économique des investisseurs et des locateurs.

Quant à l'insécurité économique, il est clair qu'un système de réglementation des loyers qui veille à ce que les loyers réels n'excèdent pas la juste valeur du marché, reste un moyen valable d'assurer que des locataires responsables ne soient pas exposés à des menaces sur leur sécurité du mode d'occupation, soulevées par des loyers excessifs. Une réglementation des loyers peut aussi grandement contribuer à éliminer la menace que pourrait poser des augmentations rapides des loyers à la sécurité du mode d'occupation. Toutefois, les ménages dont la sécurité du mode d'occupation est mise en danger parce qu'ils ne peuvent pas payer des augmentations qui ne sont pas excessives ne seront pas aidés par une réglementation des loyers. Si ces ménages doivent bénéficier d'une sécurité du mode d'occupation même lorsque leurs revenus sont insuffisants pour leur permettre de payer le juste prix du marché, il faut prévoir des programmes budgétaires qui leur permettraient d'éviter un transfert dans un logement meilleur marché ou subventionné.

La Commission d'enquête est d'avis que la question de la sécurité du mode d'occupation devrait être une considération, pas nécessairement primordiale, dans la détermination du type de programme budgétaire qui devrait servir à résoudre le problème d'accessibilité des ménages à faible revenu. Par ailleurs, il ne semble pas que l'on qualifierait de réaliste, indépendamment de sa valeur sociale, la politique d'aider financièrement les foyers qui ne peuvent plus payer le loyer du logement qu'ils occupent mais qui ont les moyens de payer le loyer d'un logement plus modeste mais néanmoins adéquat. Compte tenu des ressources disponibles limitées du gouvernement, il semble que la société en général considérerait que d'autres programmes concurrentiels sont plus importants.

4.6 Logements inférieurs aux normes

Il est communément accepté, comme une valeur sociale, que les logements doivent non seulement être disponibles et abordables mais aussi décents. Cela implique que tous les logements devraient répondre à des normes définies par la société.[63] Les

63. La section 96(1) de la Loi de 1969 sur la location immobilière et la section 28(1) avortée de la Loi de 1975 sur les logements, qui devait remplacer la section 96(1) déclare : Pendant la durée du bail, le locateur garde le logement en bon état et propre à l'habitation. Il se conforme aux normes de salubrité et de sécurité, y compris les normes légales relatives à l'habitation.

principales normes entrant d'ordinaire en ligne de compte sont l'état physique du bâtiment, les mesures de sécurité, le surpeuplement et les installations de base comme la plomberie, l'eau chaude et le chauffage. Tout logement locatif qui ne répond pas à ces normes est considéré inférieur aux normes.

Bien que divers articles de presse rapportent des cas de logements occupés, dans un état physique inacceptable, aucune des soumissions faites à la Commission d'enquête laisse penser que les logements inférieurs aux normes constituent un problème étendu en Ontario.[64] Les statistiques et rapports officiels concernant les logements inférieurs aux normes en Ontario sont rassurants. Les renseignements disponibles[65] se rapportant aux installations domestiques font mention des commodités de base comme les téléphones, les réfrigérateurs, les appareils sanitaires, l'eau courante et la plomberie intérieure (chasses d'eau). Celles-ci sont parfois rassemblées pour évaluer le caractère adéquat général d'un logement. Par exemple, l'étude Impact effectuée par MAML (1982), fondée sur des données relatives au revenu familial, aux installations et à l'équipement (sondage HIFE), rapporte que, en 1979, 99,6 p. 100 des logements en Ontario avaient l'eau courante; 99,3 p. 100 étaient équipés d'une baignoire ou d'une douche; 99,6 p. 100 étaient équipés d'un réfrigérateur et 99,1 p. 100 étaient équipés d'une chasse d'eau (p. 112). Ces chiffres semblent indiquer que la population ontarienne est en général bien logée. Après avoir examiné les données nationales sur la qualité du logement, Miron et Cullingworth (1983) concluent : «En général, la qualité des logements canadiens est élevée, et les résultats obtenus par les mesures traditionnelles d'insuffisance (se rapportant principalement à la plomberie et au chauffage) ne sont plus "notables".» (p. 94) (traduction libre)

Bien que les statistiques sur les installations domestiques servent de principale source de renseignements sur la qualité des logements, elles ne donnent pas un tableau complet de la situation. Dans une étude gouvernementale, des réserves sont exprimées : «Il existe peu de rapport entre cette source indicatrice et la qualité suffisante des logements, en raison de la faible incidence d'habitations démunies d'installations de base dans les grands centres urbains.»[66] Si l'accent est davantage placé sur l'existence des installations, c'est qu'il est plus facile de déterminer leur présence que d'évaluer l'état physique des bâtiments. La plomberie et les détecteurs d'incendie sont, ou ne sont pas, installés et en bon état de fonctionnement. En

64. Afin de renseigner sur la qualité des logements, les données de convenance peuvent se révéler utiles dans l'identification de zones particulières inférieures aux normes et de groupes mal logés. Par exemple, voir la présentation concernant les pauvres et les quasi-pauvres dans les régions rurales et urbaines, de Steele et Miron, 1984, p. 35, 36.

65. Le recensement et le sondage HIFE constituent les principales sources d'information sur les normes.

66. Canada. *Projecting Long Term Housing Requirements and Assessing Current Housing Needs : The Canadian Experience*. 1978, p. 16.

revanche, l'établissement de l'état physique du bâtiment reste une question subjective qui tient aussi bien des espérances que de critères objectifs.

Plusieurs enquêtes ont tenté d'évaluer l'insuffisance physique en calculant le nombre de logements locatifs en mauvais état. L'enquête de la SCHL effectuée en 1974 sur les logements locatifs a évalué l'incidence des logements de mauvaise qualité dans neuf villes ontariennes. Par exemple, à Toronto, l'incidence était de 5 p. 100. Lors du recensement de 1981, on a demandé aux locataires si leurs immeubles nécessitaient un entretien régulier ou des réparations mineures ou majeures. Des tableaux de chiffres ont ainsi pu être compilés. Environ 7 p. 100 des ménages-locataires de l'Ontario ont affirmé que des réparations majeures étaient nécessaires tandis que pour 17 p. 100, les réparations nécessaires étaient mineures. La SCHL (1983) fait remarquer que, à l'échelle du pays, l'incidence de logements locatifs physiquement inadéquats est passée de 1,9 p. 100 en 1976 à 1,0 p. 100 en 1980.

Dans un grand nombre de juridictions municipales et en particulier dans les grands centres urbains, les normes d'habitation «minimums ou satisfaisantes» sont régies par des règlements. Par exemple, le règlement municipal de la Ville de Toronto sur le logement (N° 73-68) couvre diverses caractéristiques comme la stabilité de construction, l'imperméabilité, les appareils sanitaires, l'alimentation et les prises électriques, et les besoins minimums d'espace.[67]

Le surpeuplement est un autre indicateur de la qualité suffisante d'un logement. Toutefois, ce facteur est différent des autres facteurs présentés dans cette section car il ne représente pas une caractéristique physique des logements mais renseigne sur la façon dont ils sont utilisés. Le surpeuplement est un indicateur des concepts de la disponibilité et de l'accessibilité. L'élimination du surpeuplement nécessite davantage que des restrictions sur le mode d'utilisation des logements. Il faut également prendre en considération les problèmes d'accessibilité et de disponibilité déjà exposés.

La notion de surpeuplement ne jouit pas d'une acceptation commune. Pringle (1986) définit le surpeuplement comme une situation où un logement compte davantage de personnes qu'il n'y a de pièces principales, lesquelles n'incluent pas les salles de bain et les couloirs. Burke et al. (1981) estiment que 4 p. 100 des ménages canadiens urbains vivaient dans des logements surpeuplés en 1974. Les résultats d'une enquête effectuée par la SCHL en 1983 montre que, parmi les ménages-locataires, le surpeuplement – tout comme l'insuffisance physique – a baissé de 3,4 p. 100 à 1,9 p. 100 entre 1976 et 1980. Le recensement de 1981 donne des chiffres quelque peu plus élevés. À cette époque, 3 p. 100 des ménages-locataires

67. Le règlement municipale de la Ville de Toronto sur le logement est résumé dans le Conseil de la planification sociale de la communauté urbaine de Toronto, *Guides for Family Budgeting, 1984*, p. 46-52.

en Ontario déclarèrent plus d'une personne par pièce principale.[68]

Les enquêtes ci-dessus présentent des limitations évidentes. Les normes de suffisance sont arbitraires et les critères ainsi que les techniques d'évaluation sont différents d'une enquête à l'autre. Néanmoins, la responsabilité d'établir et de faire observer des normes minimums d'habitation est largement acceptée par le gouvernement. Ce faisant, il faut aussi reconnaître que l'observation des normes impose des coûts aux locateurs, qui se reflètent inévitablement sur les loyers. En conséquence,le problème de l'accessibilité des ménages à faible revenu risque d'empirer, et c'est pourquoi, lors de l'élaboration de politiques destinées à améliorer la qualité du parc locatif, il ne faut pas négliger ce fait.

4.6.1 Politiques destinées à améliorer les logements inférieurs aux normes

Le moyen le plus direct d'attaquer le problème des logements inférieurs aux normes est de prescrire des normes d'habitation objectives par le biais d'une loi ou d'une réglementation.[69] Les locateurs responsables de logements inférieurs aux normes s'exposeraient alors à diverses sanctions. Cette méthode a été employée par tous les paliers de gouvernement depuis de nombreuses décennies. En vertu de l'article 86 de la Loi sur la location immobilière, un juge peut émettre des ordres d'exécution ordonnant aux locateurs de remédier à des problèmes spécifiques. Ces procédures sont examinées au chapitre III, à la rubrique intitulée Politiques institutionnelles. La Commission d'enquête est d'avis qu'elles offrent des remèdes appropriés au problème des logements inférieurs aux normes.

La Loi de 1986 étend la portée des sanctions qui peuvent être appliquées aux locateurs de logements inférieurs aux normes.[70] L'article 15 de la Loi stipule que les normes légiférées et réglementées peuvent être étudiées par la Commission des normes locatives résidentielles, créée par la Loi, qui peut déterminer si une norme est «sérieuse». La Commission des normes peut également déterminer en cas d'une inobservation présumée, s'il y a eu «une sérieuse inobservation de normes sérieuses».

68. Pringle (1986) remarque :

> L'incidence du surpeuplement était la plus élevée chez les ménages gagnant entre 20 000 $ et 25 000 $, et la moins élevée chez ceux gagnant entre 5 000 $ et 10 000 $. Dans une certaine mesure, cela s'explique par un pourcentage plus élevé de logements subventionnés parmi les groupes à faible revenu. (p. 126)

Dans la région métropolitaine de recensement de Toronto, l'incidence du surpeuplement était de 3,84 p. 100. Dans toutes les autres RMR de l'Ontario, l'incidence du surpeuplement se situait entre un quart et un demi de celle de Toronto.

69. Par exemple, les marges sont établies au moyen des codes du bâtiment fédéral et de l'Ontario, ainsi que de règlements municipaux sur les normes d'habitation.

70. La Loi de 1975 contenait des clauses relatives à la baisse d'entretien. Le sujet est différent du problème d'un logement qui ne satisfait pas une norme minimum. Le problème d'une baisse d'entretien est traité à la section 4.9.

Dans l'affirmative, l'augmentation de loyer que le locateur aurait pu être autorisé à appliquer peut être reportée par le ministre jusqu'à ce que le locateur se conforme aux normes.

Normalement, des amendes sont infligées sur la base de limites légales et à la discrétion des cours, dans le but d'imposer des amendes en fonction de la gravité des délits spécifiques. Différer une augmentation de loyer afin de forcer des locateurs à se conformer aux normes d'habitation revient à imposer une amende, mais le montant est déterminé par l'augmentation qui devait être autorisée.

Le respect des normes d'habitation ne devrait pas être pris comme un objectif de la réglementation des loyers. Des sanctions, telles que des amendes, devraient directement assurer l'observation des normes. Si les sanctions existantes ne sont pas assez sévères pour assurer le respect des normes d'habitation, il suffit naturellement de les rendre encore plus sévères. L'idée de réduire les loyers qu'un locateur peut demander serait improductive car elle pourrait rendre légitime la prétention d'un locateur que ses loyers sont insuffisants pour affecter des dépenses à l'amélioration.

Comme nous venons de le mentionner, l'exécution des normes d'habitation peut aggraver les problèmes d'accessibilité. En conséquence, il est important de prévoir une aide adéquate pour les ménages à faible revenu afin qu'ils puissent payer le loyer d'un logement qui satisfait toutes les normes. Les politiques destinées à alléger le problème de l'accessibilité des ménages à faible revenu, dont il est question à la section 4.1, traiteront cette question. Il est clair qu'une certaine forme d'allocation de logement est nécessaire pour assurer que tous les ménages à faible revenu assumant un problème d'accessibilité, et non seulement ceux qui sont admis dans des logements subventionnés, reçoivent l'aide financière nécessaire qui leur donnera le moyen de payer le loyer d'un logement qui n'est pas inférieur aux normes.

L'une des autres façons possibles de combattre le problème des logements inférieurs aux normes serait d'éliminer du marché les immeubles inférieurs aux normes. Dans ce cas, cependant, un grand nombre des locataires de ces immeubles devront probablement être transférés dans des logements subventionnés ou recevoir une certaine forme d'aide financière.

Mises à part les sanctions, la réponse au problème des logements inférieurs aux normes peut prendre la forme d'une aide financière accordée aux locateurs afin d'améliorer leurs immeubles. Cette amélioration aurait probablement pour conséquence l'augmentation des loyers par le locateur, laquelle pourrait placer les locataires-titulaires dans l'incapacité de payer. Lorsqu'un locateur reçoit des subventions, toute augmentation de loyer devrait être réglementée afin que ce dernier n'excède pas la juste valeur du marché, subventions incluses. Certains locataires pourraient être incapables de payer le loyer réglementé et, dans ce cas, une aide financière devrait leur être accordée.

4.7 Disponibilité de capital

Les sections précédentes examinent des problèmes jugés, du moins par certaines personnes, typiques des marchés non réglementés du logement locatif. Cette section et les deux suivantes se penchent sur des problèmes qui ne causent normalement pas d'inquiétude lorsque les loyers ne sont pas réglementés, mais qui peuvent surgir dans un système de réglementation restrictive des loyers.[71] Plus spécifiquement, ces problèmes semblent être des conséquences du système de réglementation des loyers de l'Ontario, en vigueur depuis 1975.[72]

Cette section traite du problème de l'insuffisance de capital engagé dans le marché du logement locatif par le secteur privé. Pour que le secteur privé investisse dans le marché du logement locatif, il faut que les promoteurs et les locateurs puissent anticiper de bénéficier d'un rendement compétitif de leurs investissements.[73] Si la réglementation des loyers maintient le rendement prévu de l'industrie en dessous du taux de rendement compétitif à long terme, il n'y aura pas assez de capital disponible pour l'entretien et la conservation[74] du parc locatif existant, ni pour la construction de nouveaux logements locatifs. Les particuliers et les sociétés seront non seulement peu enclins à engager des fonds propres au développement du marché du logement locatif, mais les institutions financières n'assureront pas un financement par emprunt suffisant pour permettre la réalisation de projets de conservation et de construction.[75]

Dans le secteur privé, on ne peut ignorer les impératifs du marché. Le premier souci d'un investisseur est de s'assurer que les frais d'exploitation des biens immeubles, leur maintien en bon état, le paiement des impôts et le paiement de l'intérêt sur le financement par emprunt, sont tous couverts par le revenu des loyers. De plus, la marge brute d'autofinancement doit être adéquate afin d'assurer que, en plus de supporter ces dépenses récurrentes, il restera assez de fonds pour payer les

71. Comme nous l'avons vu à la section 3.1.1, il est peu probable que ces problèmes soient la conséquence d'une forme modérée de réglementation des loyers.

72. Voir l'examen des conséquences du système de réglementation des loyers en Ontario, au chapitre I.

73. Les locataires perçoivent un locateur comme un gérant d'immeuble, mais un locateur est essentiellement un investisseur dans l'immobilier, bien que l'immeuble doit être géré afin de protéger l'investissement. Les fonds qui ont servi à l'investissement par le locateur peuvent totalement provenir de ressources personnelles mais, presque invariablement, une certaine partie et d'ordinaire la plus grosse partie est empruntée. Le prêteur est un coinvestisseur mais, d'ordinaire, il n'entretient aucun contact avec les locataires.

74. Distinctions entre la conservation et l'entretien : voir Stanbury et Vertinsky 1986, p. 6-64 à 6-68) et le témoignage de W. Stanbury, Transcription 96-2, p. 3-16 et J. Klein, Transcription 129-2, p. 7-19. Voir également l'annexe G.

75. Environics Research Group Ltd. (1985) examine l'impact du système de réglementation des loyers en Ontario sur la disponibilité du capital pour les logements locatifs.

coûts en capital de financement d'importants projets nécessaires de conservation. Finalement, l'investisseur doit escompter une compensation adéquate pour le temps et l'effort consacrés à la gestion de la propriété foncière, ainsi qu'un rendement de son investissement personnel en capital.

La détermination du montant numérique du taux de rendement minimum adéquat qui attirera suffisamment de capital dans l'industrie du logement locatif pour satisfaire, à long terme, l'offre de logements disponibles, fait appel à des techniques qui ont fait l'objet d'études et de mises au point hautement évoluées.[76] Au coeur du sujet demeure le fait que le taux de rendement escompté par les locateurs doit être supérieur au taux de rendement que peut procurer un investissement moins risqué, et ce, avec une marge suffisante pour compenser le risque supplémentaire assumé par les investisseurs du marché du logement locatif.[77]

Il est important de reconnaître que ce sont les prévisions des investisseurs qui déterminent la disponibilité des fonds d'investissement, et non les rendements réels historiques. Bien que les investisseurs ne peuvent anticiper avec précision les rendements futurs au moment de leur investissement, ils fondent leurs prévisions sur le comportement de certains facteurs économiques, politiques et autres.[78] Si des investisseurs potentiels du marché du logement locatif constatent qu'à cause d'un programme de réglementation, le taux de rendement rapporté aux locateurs existants est inférieur au taux compétitif[79], ils penseront que le même risque est présent même si les loyers des nouveaux immeubles ne sont pas initialement assujettis à une réglementation restrictive. Par conséquent, à moins de pouvoir s'attendre normalement à un taux de rendement compétitif, dans le contexte d'un système de réglementation qui régnera probablement, les investisseurs – grands et

76. Diverses méthodes de détermination des taux de rendement nécessaires ont été étudiées de manière approfondie parce qu'elles jouent un rôle important dans le processus d'établissement des taux dans un certain nombre d'industries réglementées. Par exemple, elles ont été employées dans certaines juridictions dans le but d'établir des tarifs concernant les services publics tels que l'eau, le gaz et l'électricité, les services téléphoniques et télégraphiques, ainsi que les transports aériens et ferroviaires (Quirin, 1986, p. 61).

77. Quirin (1986) a identifié quatre éléments du rendement rapporté sur l'investissement de capitaux propres : le taux réel sans risque, dans des conditions dénuées d'incertitude quant au futur niveau des prix; la compensation du niveau d'inflation future, obtenue par consensus, durant le terme de l'investissement; la compensation d'avoir accepté l'incertitude quant aux futurs niveaux des prix; et la compensation des risques courus par les investisseurs de capitaux propres, doublés d'un risque minimal d'inflation. (p. 213)

78. Les mêmes considérations s'appliquent à la disponibilité de nouveaux investissements et à la retenue des investissements existants. Cependant, bien qu'il soit possible que la capacité de production existante puisse être bloquée par des restrictions de conversion et de démolition, cette possibilité ne peut inclure les investissements futurs qui doivent être attirés par l'expectative d'un rendement adéquat.

79. La réglementation influence la rentabilité escompté de l'investissement dans le logement locatif ainsi que le risque perçu, lequel est un facteur influençant le taux de rendement compétitif du capital investi dans le logement locatif.

petits – éviteront le marché du logement locatif.

En outre, si les investisseurs anticipent que des changements seront apportés au système mais qu'ils n'en connaissent pas les détails précis, ni l'effet qu'ils auront, le risque politique sera grand. Et à cause de ce risque politique, le niveau de compensation recherché dans le rendement anticipé sera également élevé. Un système de réglementation qui n'est pas jugé équitable pour les locateurs comme pour les locataires a peu de chance d'être qualifié de stable. Afin de minimiser le risque politique, il est nécessaire de soutenir un système que l'on considère à long terme juste et viable. De surcroît, le gouvernement doit montrer sans équivoque qu'il est résolu à maintenir les règlements, du moins dans la mesure où ils s'appliquent aux immeubles construits en vertu de ces règlements. Ce faisant, le risque politique sera minimisé, réduisant ainsi la prime de risque politique associé au taux de rendement nécessaire. Un taux de rendement nécessaire inférieur implique un coût inférieur en capital et des loyers inférieurs pour les locataires.

Il est également important de reconnaître que pour un grand nombre d'investisseurs du marché du logement locatif, et plus particulièrement les petits investisseurs, un investissement viable doit non seulement rapporter un rendement adéquat mais le rendement doit être tel que la marge brute annuelle d'autofinancement doit être suffisante pour assurer leur survie financière. Un grand nombre de petits locateurs vivent sur le revenu net de leurs logements locatifs. Ce revenu comprend le rendement de l'investissement de leurs capitaux propres et la rémunération du temps et de l'effort engagés dans la gestion et l'entretien de l'immeuble. En réalité, le locateur est payé pour exploiter l'immeuble, une tâche que les gros locateurs confient à un superintendant, un personnel chargé du nettoyage et des réparateurs, employés à son service. Il est important que les petits locateurs soient rémunérés pour leur «capital sueur» ainsi que leur capital financier, si on ne souhaite pas qu'ils fuient le marché. Ils représentent aujourd'hui une partie considérable de l'offre totale de logements locatifs en général et à prix modiques en particulier.

La marge brute d'autofinancement est un autre facteur important car la gestion d'un immeuble locatif est différente de l'achat d'une obligation gouvernementale qui, une fois l'investissement initial fait, ne requiert pas de fonds supplémentaires. Un locateur doit supporter de nombreuses dépenses importantes qui, dans une certaine mesure, sont imprévisibles. Par exemple, le toit, la plomberie et l'infrastructure électrique doivent être remplacés ou améliorés périodiquement, et il faut donc des fonds pour couvrir les dépenses. Si la marge brute d'autofinancement est suffisante, le locateur peut mettre chaque année un certain montant de côté en prévision de ces dépenses. Autrement, il lui faudra des fonds, mais cela ne sera possible que si le bailleur de fonds estime que la marge brute d'autofinancement est suffisante pour assurer le remboursement du prêt et tenir compte des imprévus.

Un système qui décourage l'investissement par le secteur privé dans le marché du logement locatif en Ontario n'est pas acceptable. Dans un avenir prévisible, il

faudra des investissements supplémentaires car la croissance de la population, conjuguée à une nouvelle démographie, augmenteront la demande. Dans son étude (1986) sur l'avenir du logement en Ontario, Foot suggère, sur la base de ce qu'il appelle des calculs illustratifs, que :

> Le marché du logement locatif en Ontario pourrait avoir besoin, au cours des 20 prochaines années, de :
>
> – 10 à 15 mille logements en moyenne par an pour satisfaire la nouvelle demande;
>
> – 2 à 3 mille logements en moyenne par an afin «d'amortir» les taux d'inoccupation;
>
> – 25 mille logements en moyenne par an pour compenser les démolitions de logements existants (sans compter les logements rénovés);
>
> – 5 mille logements en moyenne par an pour compenser les logements convertis en logements non locatifs (p. 120) (traduction libre)

Il faut trouver les fonds nécessaires à ces nouveaux logements si l'on ne veut pas, qu'en Ontario, les locataires affrontent une sérieuse pénurie de logements dans les années futures. Il faudra compter avec les investisseurs pour assumer une part importante des besoins en capital du marché locatif.

Aux fins de ce rapport, il est essentiel de bien comprendre que si le rendement potentiel des investissements ne fait pas concurrence à d'autres secteurs d'investissement présentant un risque similaire, il faudra faire face à un problème d'apport de capital pour la création de nouveaux logements, ainsi que l'entretien et la conservation du parc locatif existant. Pour que le taux de rendement matérialisé par l'industrie soit compétitif, il est nécessaire que les loyers correspondent à la juste valeur du marché.

4.7.1 Politiques destinées à augmenter la disponibilite de capital dans le secteur du logement locatif

Étant donné que la réglementation restrictive des loyers constitue la cause principale d'une insuffisance de capital, il faut instituer un système de réglementation modéré qui n'entravera pas les investissements. Et pour que ce système de réglementation soit modéré, le niveau des loyers réels ne doit pas être inférieur à celui de la juste valeur du marché.

Les sources autorisées s'entendent pour dire qu'en Ontario les loyers sont, en

moyenne, présentement inférieurs au juste prix du marché. Par conséquent, afin d'encourager le secteur privé à placer assez de capitaux dans le marché du logement locatif afin de satisfaire à ses besoins, il est nécessaire de rétablir les loyers au niveau de la juste valeur du marché. Si cette idée était développée, dans certains cas les loyers augmenteraient d'un taux supérieur au taux d'inflation annuel, mais si cette augmentation était très importante, elle pourrait être répartie sur un certain nombre d'années. Dans la plupart des cas, les loyers majorés des locataires à revenu moyen et à revenu élevé, et peut être même celui de locataires à revenu plus modique, ne dépasseraient pas la limite des loyers socialement justes des ménages. Comme nous l'avons vu à la section 4.1, les ménages-locataires qui font face à un problème d'accessibilité devraient recevoir une aide financière. Accordée aux locataires à faible revenu, cette aide leur éviterait l'épreuve d'une augmentation des loyers au niveau de la juste valeur du marché.

Naturellement, étant donné l'aspect politiquement délicat de la question de la réglementation des loyers, et du nombre de fois que des modifications ont été apportées au système en vigueur en Ontario, les investisseurs risquent de ne pas réagir de but en blanc à la présentation d'un système modéré de réglementation des loyers. Tant que les investisseurs ne seront pas convaincus qu'un nouveau système de réglementation modérée des loyers ne sera pas modifié afin de le rendre restrictif, beaucoup hésiteront à investir. Afin de compenser les investisseurs du risque politique perçu, les loyers devront être assez élevés, ou bien le gouvernement devra maintenir sa politique d'une réglementation modérée pendant une période de temps suffisamment longue pour instaurer la confiance des investisseurs dans la poursuite de cette politique. En conséquence, la question qui se pose n'est pas de savoir comment concevoir un système de réglementation qui verra le retour de capitaux investis par le secteur privé dans le marché du logement locatif, mais bien d'assurer les investisseurs que, si un tel système était adopté, le gouvernement le laisserait en place.

La transition d'un système de réglementation restrictif à un système modéré ne sera pas facile et il est à prévoir que les locataires en général exerceront une forte pression politique sur le gouvernement afin qu'il adhère au système restrictif qui leur confère certains avantages immédiats. Le gouvernement devra accepter la nécessité de s'assurer que les investisseurs du marché locatif ont la capacité de s'appuyer sur une solide base financière.

Au point où en sont les choses, le manque de fonds nécessaires au financement des projets de conservation et de création de nouveaux logements doit être complété par le financement public. L'un des objectifs des politiques budgétaires du logement est d'assurer la disponibilité de ce capital. Les statistiques récentes sur les taux d'inoccupation montrent bien, cependant, que le gouvernement n'a pas pu ou voulu engager suffisamment de fonds dans le marché du logement locatif pour réellement compenser les effets que le présent système de réglementation a eu sur l'investissement dans le marché du logement locatif. Et rien n'indique que, dans un

avenir prévisible, suffisamment de fonds gouvernementaux seront affectés au marché du logement locatif afin de résoudre le problème. Par conséquent, en ce qui a trait aux investissements nécessaires pour soutenir le marché du logement locatif, le gouvernement ne représente pas une solution de rechange satisfaisante à un système modéré de réglementation des loyers.

Les programmes budgétaires constitueraient un complément précieux, du moins à court terme, d'un système modéré de réglementation des loyers. Dans les premières années d'un nouveau programme de réglementation, diverses formes d'encouragement contribueraient à assurer la disponibilité de capitaux adéquats à investir dans les projets de conservation et de constructions nouvelles. Plus le programme reste en place, plus les investisseurs seront confiants que des pressions politiques à court terme ne viendront pas le modifier. Le résultat réduirait, avec le temps, le besoin de diverses formes d'encouragement de la part du gouvernement.

En ce qui concerne l'élaboration d'une politique, la disponibilité du capital, la disponibilité de logements locatifs et le niveau d'entretien et de conservation constituent des sujets indépendants, bien que les deux derniers problèmes soient des conséquences directes de la non-disponibilité de capital. Les deux sections suivantes traitent de ces questions.

4.8 Disponibilité de logements locatifs

En général, s'il existe des capitaux pour la construction de nouveaux logements et si les locateurs ne retirent pas des capitaux du marché locatif en démolissant ou en convertissant leurs immeubles, l'offre de logements locatifs sera adéquate. Néanmoins, dans certains segments du marché, des problèmes d'offre peuvent survenir même si les capitaux sont suffisants. C'est pourquoi le sujet de la disponibilité des logements locatifs est traité comme un problème distinct de la disponibilité de capitaux.

Dans ce rapport on considérera qu'un problème de disponibilité existe lorsque des locataires ne peuvent trouver rapidement un logement, bien qu'ils soient disposés à payer le juste prix du marché pour un logement convenable offert par le marché privé. Les ménages qui ne réussissent pas à trouver de logement parce qu'ils n'ont pas les moyens de payer le juste loyer du marché d'un logement satisfaisant à leurs besoins sont frappés d'un problème d'accessibilité plutôt que d'un problème de disponibilité.

Dans la situation présente du marché, en l'absence d'une réglementation restrictive des prix, un problème de disponibilité de logements locatifs se corrigerait de lui-même. Dans le cours normal des activités du marché, le niveau des loyers reflétera les coûts de construction et les frais d'exploitation des immeubles locatifs; par conséquent, la rentabilité de l'investissement doit être préservée par un niveau

suffisant pour attirer l'investissement et assurer une disponibilité adéquate de logements locatifs. Si la demande devait excéder l'offre, et créer un problème de disponibilité, les loyers atteindront un niveau susceptible d'attirer de nouveaux investissements dans l'industrie et de créer de nouveaux logements. Une fois ce problème de disponibilité éliminé par cette offre de nouveaux logements, les augmentations de loyer seront modérées, la rentabilité reviendra à des niveaux normaux et le taux de nouveaux investissements ralentira pour correspondre au taux de croissance de la demande. Un mécanisme autocorrecteur similaire entre en fonction lorsque l'offre dépasse la demande, et provoque un excès de logements locatifs sur le marché.[80]

Diverses raisons peuvent causer une pénurie de logements. La demande peut croître plus rapidement que prévu à cause de changements démographiques ou économiques non anticipés. Le renouvellement de l'offre peut être gêné par des agents économiques comme des taux d'intérêt élevés ou par des retards causés par divers facteurs comme le mauvais temps ou le processus d'approbation des nouveaux aménagements. Une insuffisance de l'offre de logements se produira également si les niveaux de loyer sont artificiellement abaissés car le taux de rendement des locateurs sera inférieur au taux de rendement compétitif, avec ce résultat que les investisseurs seront peu enclins à investir dans le marché du logement locatif. Finalement, même si les loyers imputables à de nouveaux logements ne sont pas assujettis à un système de réglementation restrictif, mais que les investisseurs pensent que les loyers qu'ils seront par la suite autorisés à demander, peuvent être assujettis à un tel système de réglementation restrictif, et que leur taux de rendement risque d'être inférieur au rendement compétitif, le marché du logement locatif n'aura pas autant d'attrait que d'autres secteurs d'investissement. Par conséquent, il peut s'ensuivre une offre inadéquate de nouveaux logements locatifs.

Certains représentants de l'industrie et les auteurs de plusieurs études qui ont comparu devant la Commission d'enquête ont allégué qu'en abaissant les niveaux des loyers du parc locatif d'avant 1975, le système de réglementation des loyers en Ontario a créé un problème de disponibilité dans un grand nombre de villes. Les contrôles ont réduit les loyers et la rentabilité de l'investissement dans le marché du logement locatif. Bien que les loyers n'étaient pas contrôlés dans les nouveaux immeubles, le seul risque que le contrôle des loyers soit prolongé (ce qui est maintenant arrivé) a diminué les bénéfices anticipés des locateurs et découragé l'investissement nouveau. Ils ont également suggéré que si les contrôles avaient été éliminés de telle sorte que les locateurs et les promoteurs puissent espérer collecter le

80. Le fonctionnement du marché est présenté plus en détail dans Stanbury (1985a, Ch. IV), et Muller (1986, Ch. III).

juste loyer du marché, l'offre de logements locatifs aurait été adéquate[81] et il n'aurait pas été nécessaire d'utiliser les fonds publics pour subventionner des logements à l'intention de locataires qui ont les moyens de payer le juste prix du marché.[82]

Pour que l'offre de logements locatifs disponibles soit adéquate, il ne suffit pas de s'assurer qu'il existe autant de logements sur le marché qu'il y a de ménages. Il faut aussi faire concorder les divers besoins de ceux qui désirent louer un logement et qui ont les moyens de payer le juste prix du marché avec un logement qui satisfait leurs besoins. Et il faut encore répondre aux besoins de tous ceux qui n'ont pas les moyens de payer le juste loyer du marché d'un logement convenable, mais qui ont droit à une aide conformément à la politique sociale. Si l'offre de logements était adéquate, chaque ménage pourrait être adéquatement logé et le taux d'inoccupation serait assez élevé pour permettre aux ménages de choisir un autre logement plus approprié lorsque changent leurs besoins et leurs ressources économiques.

4.8.1 Évaluation de la disponibilité des logements locatifs

Le taux d'inoccupation est l'indice le plus souvent utilisé pour évaluer la disponibilité des logements locatif. Il correspond au taux de logements locatifs vacants. L'expérience a permis d'établir qu'un taux d'inoccupation de 2 à 5 p. 100 est normal sur le marché des logements locatifs.[83] Un taux d'inoccupation de cet ordre maintient l'équilibre entre l'offre et la demande, évitant ainsi les augmentations de loyer excessives et la baisse démesurée du niveau des loyers.

81. Voir le témoignage de J.Bassel, Transcription 125-2; A.E. Diamond, Transcription 127-2; A. Friedberg, Transcription 103-2; P. Goring, Transcriptions 118-2 et 127-2; et A. Richman, Transcription 137-2.

82. Voir la présentation à la section 4.7 sur la disponibilité de capital, dans laquelle on argue qu'il faudra un certain temps avant que les investisseurs ne regagnent confiance dans la détermination du gouvernement à s'en tenir à un système de réglementation modéré des loyers. Dans l'intervalle, les investisseurs seront réticents à investir même si les loyers sont à la juste valeur du marché, à moins que le niveau de la juste valeur du marché n'inclut une compensation du risque politique couru, à savoir, que le système de réglementation peut être modifié pour devenir plus restrictif.

83. Le taux naturel d'inoccupation correspond au taux qui permet de qualifier le marché du logement locatif d'équilibré et de stable. Smith (1974) a évalué que le taux naturel d'inoccupation est de 5 p. 100 pour Toronto, Winnipeg et Vancouver, et de 5,6 p. 100 pour Halifax. Lett (1976) rapporte un taux de 5 p. 100 pour les villes américaines. Plus récemment, Clayton (1984) a formulé le commentaire suivant :

> Dans l'enquête semi-annuelle de la Société canadienne d'hypothèques et de logement, un taux d'inoccupation de 2 à 3 p. 100 a été considéré comme le signe d'un marché locatif équilibré. (p. 14)

Voir également Muller (1984) p. 112.

Un taux d'inoccupation normal permet aux locataires potentiels de trouver sans difficulté des logements convenables à la juste valeur du marché. Par ailleurs, les locataires titulaires peuvent rapidement accéder à un autre logement si leur situation financière ou leurs besoins changent.[84] Lorsqu'un locateur sait que les locataires peuvent rapidement trouver un autre logement, il modère les augmentations de loyer.[85]

Les enquêtes menées par la SCHL chaque avril et chaque octobre constituent la principale source des données sur les taux d'inoccupation.[86] On peut remarquer que depuis 1975, date d'introduction du contrôle des loyers en Ontario, la plupart des centres urbains de l'Ontario ont connu une évolution vers la baisse des taux d'inoccupation, et les problèmes de disponibilité sont devenus plus aigus. Ces conséquences peuvent être observées dans le tableau 3 qui présente des données correspondant à quatre communautés urbaines en Ontario. La figure 1 illustre également ce point.

Comme le montre le tableau 3, des tendances similaires n'ont pu être observées ailleurs au Canada ni aux États-Unis.[87] Au cours de l'enquête, on a attribué à plusieurs facteurs économiques et autres la baisse de construction de logements au cours des dernières années.[88] Toutefois, ces facteurs ne suffisent pas à eux seuls à expliquer le resserrement du marché locatif. Selon la Commission d'enquête, la réglementation des loyers a contribué, plus qu'aucun autre facteur, au faible taux d'inoccupation en Ontario.

84. Muller (1986) remarque que la disponibilité est une caractéristique nécessaire du rendement distributionnel, lequel est à son tour un élément du rendement économique, ce dernier étant un critère d'évaluation de la performance d'un marché économique. Il ajoute ". . . le rendement distributionnel nécessite assez de logements vacants pour permettre aux locataires de passer facilement dans un logement locatif de taille, d'emplacement et de qualité appropriés". (p. 11, 12)

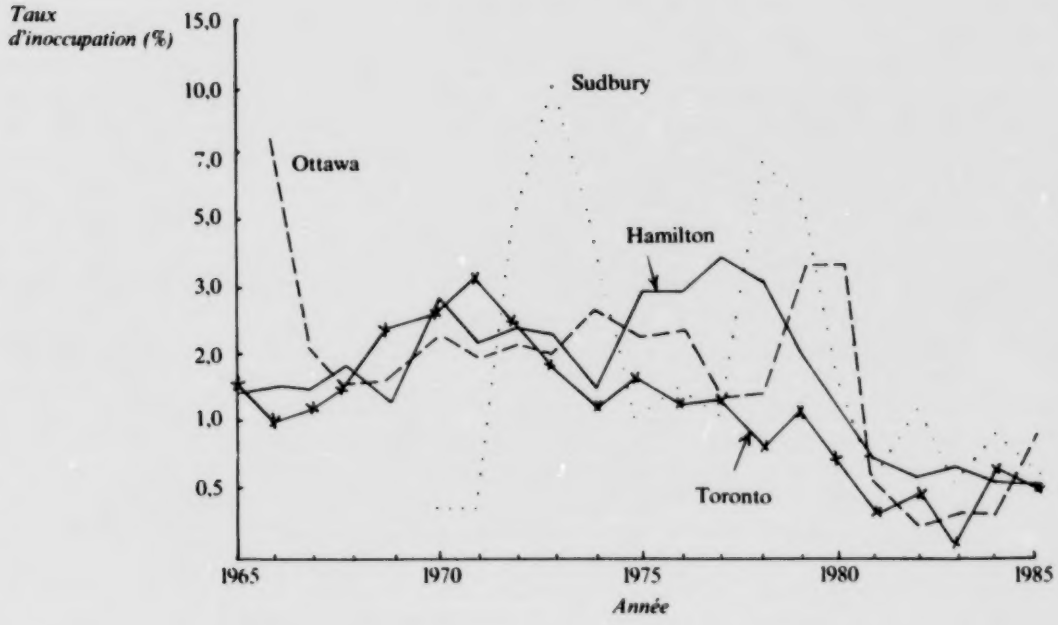
85. L'existence de rabais pour longue durée d'occupation (taux réduits des augmentations de loyer pour les locataires-titulaires) est notée dans Adams, Ing et Pringle (1986, p. 44, 45), Stanbury (1985a, p. 4-25) et Steele et Miron (1984, p. 44, 45).

86. Les données de la SCHL sur les taux d'inoccupation devraient être utilisées avec prudence quant à leur impact sur la disponibilité des logements locatifs car elles donnent une image incomplète de la disponibilité générale des logements locatifs. Trois raisons se rapportant à la manière dont les statistiques de la SCHL ont été compilées et rapportées expliquent cette recommandation. Ces raisons sont détaillées à l'annexe F.

87. Pour des données sur des villes américaines, voir les tableaux 4, 5 et 6 ainsi que les figures 5 à 8, à l'annexe F.

88. Sont inclus les frais de financement et les coûts de construction, les changements dans le revenu familial, les taux de formation des ménages, les locations d'unités en copropriété, les subventions gouvernementales aux projets privés de logements locatifs, les changements apportés à la législation fiscale et à la législation régissant les rapports entre locateurs et locataires. Voir Chant (1986, Ch. 5-7), Clayton (1984, p. 16-18), Hulchanski (1984, p. 45, 46), Muller (1986, p. 16-18), Stanbury et Vertinsky (1986, p. 6-68 à 6-85) et le témoignage de J. Bassel, Transcription 97-2; A.E. Diamond, Transcription 127-2; M. Nairne, Transcription 104-2 et W. Stanbury, Transcriptions 96-2, 98-2 et 99-2.

Figure 1 : **Taux d'inoccupation[1] dans certaines régions métropolitaines prédéterminées de l'Ontario 1965-1985 (pourcentage)**



NOTA : 1. Comprend les immeubles d'initiative privée de six logements ou plus. Ne comprend pas les immeubles achevés dans les six mois qui ont précédé le sondage. Les données de 1965 à 1968 portent sur le mois de juin. Ensuite les évaluations correspondent à la moyenne des deux sondages annuels. (Avril et octobre)

SOURCE : SCHL, bureau de Toronto, *Relevé des appartements locatifs vacants*, différentes années; et Figure 1, Annexe F.

4.8.2 Disponibilité de logements locatifs subventionnés

La disponibilité est un problème d'ordinaire plus grave pour les ménages à faible revenu que pour les ménages à revenu élevé car le choix des logements qu'ils ont les moyens de payer est restreint. Un logement vacant de 800 $ par mois n'est pas un logement disponible pour des locataires qui ne peuvent payer que 400 $ par mois. De plus, le problème de la disponibilité de logements à prix modique n'a pas de solution facile car le secteur privé ne peut, d'une part, construire des logements locatifs non subventionnés qui sont conformes aux normes d'habitation fixées par les divers paliers de gouvernement et, d'autre part, les offrir à un prix à la mesure des moyens

des ménages à faible revenu. Les pauvres et les quasi-pauvres[89] n'ont tout simplement pas les moyens de payer des loyers alignés sur le coût économique approprié à leur situation.[90] En conséquence, la construction de nouveaux logements par le secteur privé ne peut résoudre toute demande excessive de logements à loyer modique.[91]

Pour les ménages qui n'ont pas les moyens de payer le juste prix du marché pour un logement adéquat, les problèmes de disponibilité et d'accessibilité sont étroitement liés. Si ces ménages à faible revenu ne peuvent être logés dans des logements subventionnés, dont les loyers sont indexés sur le revenu, ni bénéficier d'un programme d'allocations de logement, ils seront obligés de s'accommoder de n'importe quel logement même si le loyer dévore à lui seul une part excessive de leur revenu.[92] Leur problème d'accessibilité est authentique mais on peut également dire que des logements d'un prix raisonnable ne sont pas disponibles. Il est inévitable qu'un grand nombre de ménages à faible revenu ne pourront avoir accès aux logements du marché privé à moins de bénéficier d'une certaine aide. Soit ces ménages doivent recevoir un supplément au loyer, soit des logements doivent être mis à leur disposition à des loyers inférieurs au juste niveau du marché.

Deux estimations (Steele et Miron, 1984, et la SCHL, 1984) ont porté le nombre de ménages-locataires faisant face à un problème d'accessibilité à 165 000

89. Steele et Miron (1984) réfèrent aux ménages dont le revenu est inférieur au seuil de revenu des personnes à faible revenu, établi par Statistique Canada, et les ménages dont le revenu se situe entre le seuil d'un faible revenu et le double de ce seuil.

90. Marcuse (1978), Marks (1984) et, Steele et Miron (1984) font observer que si l'offre de logements de moindre qualité à loyer modéré est restreinte, certains ménages à faible revenu seront obligés de prendre des logements d'un prix plus élevé qu'ils ne seraient prêts à payer s'ils avaient le choix.

91. Ce problème se rapporte à la question des profits excessifs sur les logements à loyer modique. Si, dans un marché non réglementé, il existe une demande excessive dans les immeubles plus anciens, alors que leurs loyers sont établis en fonction d'une récupération des coûts, les loyers augmenteront, avec le résultat que les ménages devront accepter des logements plus neufs et plus coûteux, faisant gagner aux locateurs des profits excessifs. Dans un marché réglementé, la hausse des loyers sera freinée et le problème se manifestera sous la forme d'une pénurie de logements, lorsqu'il y a davantage de ménages intéressés par ce type de logements qu'il y a de logements disponibles.

92. À la partie extrême de ce segment de la population, on retrouve des gens littéralement sans logement, presque toujours des individus sans aucunes possessions ou sans droits de propriété et sans obligations familiales. C'est une classe à part qui présente un problème social spécial, avec lequel les politiques du logement en cours de révision dans le présent rapport ont peu ou pas de rapport. Pour les ménages appartenant à cette catégorie de gens dans le besoin, il faut supposer qu'il existe des logements d'une sorte ou d'une autre, tout simplement parce qu'on ne les trouve pas à vivre dans la rue ou dans des centres d'accueil. Dans certains cas, leur logement peut être inadéquat et non conforme aux normes d'habitation (voir le témoignage de E. Heyworth, Transcription 133-2, p. 13, 51 et 69) mais les données relatives aux logements inférieurs aux normes (voir la section 4.6) mènent à la conclusion que le nombre de ces logements est très petit.

TABLEAU 3 : Taux d'inoccupation(1) dans des régions métropolitaines choisies, Canada 1965-1985. (pourcentage)

Région	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Ontario																					
Hamilton	1,4	1,5	1,4	1,9	1,3	2,2	2,2	2,2	2,3	1,9	2,4	3,1	4,3	3,9	2,5	1,5	0,9	0,6	1,0	0,7	0,4
Ottawa	–	7,7	2,2	1,5	1,5	1,9	1,8	2,0	2,1	3,4	2,3	2,1	1,7	1,5	3,0	3,9	1,4	0,3	0,3	0,3	0,9
Sudbury	–	–	–	–	–	0,3	0,3	5,2	10,5	6,9	2,1	1,2	1,2	5,4	8,5	2,7	1,3	1,1	1,2	0,9	0,8
Toronto	1,6	1,0	1,2	2,5	2,5	2,8	3,3	2,9	1,8	1,1	1,5	1,3	1,1	0,9	1,2	0,8	0,4	0,6	1,1	0,7	0,5
Ouest																					
Calgary	8,0	5,8	1,6	1,3	1,8	6,3	8,7	7,8	8,3	3,4	1,2	0,3	0,2	1,0	1,0	0,7	0,5	4,1	12,0	11,7	4,8
Edmonton	6,5	2,8	2,8	2,8	3,0	3,8	5,7	6,8	6,8	3,2	0,6	0,1	0,2	0,8	2,5	2,0	1,8	4,0	8,5	10,5	5,9
Regina	–	–	–	–	10,7	10,7	6,6	2,1	1,3	0,4	0,1	0,3	0,8	2,3	2,8	1,4	1,2	0,7	2,4	2,4	3,5
Vancouver	4,0	1,5	1,0	1,3	1,0	2,4	3,5	1,5	0,7	0,2	0,2	0,6	1,6	1,5	0,6	0,1	0,1	0,3	2,0	2,3	2,5
Winnipeg	4,9	4,1	1,7	1,6	1,7	3,0	4,6	4,9	3,8	2,3	1,9	1,5	1,5	2,8	4,8	5,0	3,9	1,8	1,2	0,9	0,9
Est																					
Halifax	5,4	3,8	2,8	0,5	0,6	2,9	3,9	3,3	2,4	2,5	2,1	1,9	2,3	2,3	2,7	1,9	0,7	0,8	1,5	0,7	0,7
Montréal	–	4,5	1,2	5,0	6,7	7,3	5,8	4,3	2,9	1,9	0,9	1,0	2,5	4,5	4,5	3,5	2,0	2,2	2,9	2,6	1,8
Québec	–	4,8	2,2	2,2	2,8	2,9	4,4	5,5	4,1	3,2	1,3	0,8	1,4	2,6	3,8	2,8	1,9	3,3	4,5	2,6	1,4
St-Jean (N.-B.)	–	–	–	–	0,5	2,3	1,0	1,1	1,2	0,7	0,5	5,8	8,8	7,2	3,2	3,4	3,3	3,5	4,0	4,6	3,7
St-Jean (T.-N.)	–	–	–	–	17,2	20,7	3,6	0,5	0,3	0,5	2,1	2,5	3,6	9,3	4,0	1,2	1,2	4,4	4,7	3,3	2,9

NOTA : 1. Comprend les immeubles d'initiative privée de six logements ou plus. Ne comprend pas les immeubles achevés dans les six mois qui ont précédé le sondage. Les données de 1965 à 1968 portent sur le mois de juin. Ensuite, les évaluations correspondent à la moyenne des deux sondages annuels.

SOURCE : SCHL, bureau de Toronto, *Relevé des appartements locatifs vacants*, diverses années.

approximativement à l'échelle de la province, en 1981. Dans sa conclusion de l'analyse des estimations relatives à l'accessibilité, Muller (1986) suggère qu'entre 150 000 et 200 000 ménages-locataires étaient dans le besoin en Ontario.[93] En particulier, les groupes dans le besoin sont les familles à faible revenu qui ont des enfants (avec un ou deux parents présents) et les ménages de personnes âgées. Les problèmes d'accessibilité touchent également les célibataires à faible revenu (locataires d'une chambre meublée).[94] En 1984, on comptait approximativement 172 700 logements subventionnés dans la province. Sur ce chiffre, 105 000 étaient répartis entre des logements à dividendes limités (29 500) et les logements sociaux de la Société de logement de l'Ontario (SLO) (76 000), dont les loyers sont indexés sur le revenu; 41 600 étaient des logements sans but lucratif; et 12 000 étaient des logements coopératifs.[95] Seulement un tiers (environ 17 900) de ces logements sont offerts à ceux qui en ont le plus besoin. La plupart des logements sociaux et des logements à dividendes limités étaient déjà construits en 1976. Depuis lors, on a accordé de plus en plus d'importance à la construction de logements sans but lucratif, coopératifs et intégrés.[96]

Les logements de la SLO sont réservés aux personnes avec enfants et aux personnes handicapées. Bien que les familles à faible revenu représentent un groupe cible de l'aide-logement, le ministère rapporte que les studios et les appartements à une chambre à coucher représentaient, en 1982, plus de 60 p. 100 des logements indexés sur le revenu.[97] L'un des indicateurs choquants d'un écart entre la demande

93. Voir le tableau 2 à l'annexe C, et les observations présentées à la section 4.1.

94. Jaffary (1984) évalue à 80 000 le nombre de locataires d'une chambre meublée.

95. Les logements restants ont été développés en vertu des programmes de logements locatifs subventionnés des municipalités, de logements locatifs subventionnés et de loyers subventionnés du secteur privé. Voir Muller (1986), tableau 2,7, p. 40.

96. Voir SCHL (1983) et un Rapport d'un groupe d'étude à l'équipe de travail sur la révision des programmes (1985). Les programmes d'ensembles domiciliaires sans but lucratif et d'habitations coopératives ont été conçus pour répondre aux besoins de groupes aux revenus différents. Actuellement la majorité des logements sont construits pour être loués à la valeur la plus faible du marché ou au niveau du marché. L'aide résiduelle est réservée aux logements à loyer indexé sur le revenu. D'un programme à l'autre, la proportion des logements au loyer indexé sur le revenu varie selon que le projet individuel est l'initiative d'un groupe municipal sans but lucratif, d'un groupe privé sans but lucratif ou d'un groupe coopératif et, dans certains cas, selon qu'une aide provinciale spécifiquement destinée à aider les ménages à faible revenu vienne compléter l'aide fédérale. L'aide aux ménages à faible revenu peut être importante ou non; tout dépend du nombre total de ménages qui reçoivent de l'aide.

97. MAML (1983) tableau 33, p. 60. Les studios, les logements à une et deux chambres représentaient respectivement 14,8, 47,0 et 15,8 p. 100 du parc locatif à loyer indexé sur le revenu. Pour plus de détails sur la répartition des logements subventionnés, par programme, par type de construction et par ménage, voir MAML (1983), Muller (1986) et Pringle (1986).

et l'offre de logements subventionnés est la longue liste d'attente.[98] En 1982, plus de 24 900 ménages familiaux et de personnes âgees se trouvaient sur les listes d'attente de la SLO. Ce chiffre a quelque peu diminué depuis lors; en juin 1985, 21 800 ménages, dont 16 411 ménages familiaux et 5 397 ménages de personnes âgées, composaient la liste d'attente.[99]

4.8.3 Politiques destinées à accroître la disponibilité des logements locatifs

La réglementation des loyers ne peut alléger le problème de la disponibilité; elle peut seulement décourager l'investissement nouveau dans un appartement d'une maison privée comme dans une tour d'habitation multifamiliale. Néanmoins, un programme modéré de réglementation conçu pour parer aux défauts de l'exploitation du marché ne devrait pas outre mesure inhiber l'investissement privé. Un tel programme constituerait une première étape importante d'allégement de la pénurie actuelle de nouveaux logements locatifs.[100] Les programmes de réglementation sont utiles vis-à-vis de la disponibilité des logements locatifs seulement s'ils n'entravent pas l'action des forces du marché qui assureront la disponibilité de nouveaux logements ainsi que l'entretien et la conservation du parc existant.

Il est clair qu'un problème de disponibilité existe dans de nombreuses régions de l'Ontario, en particulier dans les grandes villes et surtout chez les locataires à faible revenu. Des preuves théoriques et des pièces documentaires empiriques provenant d'autres juridictions indiquent que le problème de la disponibilité, évalué par les taux d'inoccupation globaux, diminuerait avec le temps, sans l'aide du gouvernement, si un système de réglementation des loyers était introduit en Ontario, qui allouerait aux locateurs un taux de rendement compétitif de leur capital investi. Toutefois, les investisseurs restent sceptiques quant à la permanence de tout changement favorable au système de réglementation. Le degré de confiance plutôt bas des investisseurs, conjugué aux longues périodes de temps nécessaires à tout développement à grande échelle, font qu'il est peu probable que le problème de la disponibilité diminue sur une période de temps raisonnablement courte. Par conséquent, il faut s'attendre à ce que les problèmes de disponibilité persistent à moins que le gouvernement encourage l'investissement malgré le risque politique perçu par les investisseurs.

98. Les chiffres des listes d'attente ne sont qu'approximatifs car les familles qui ont besoin d'aide n'en feront pas toutes la demande, dissuadées par des longues listes d'attente et les critères d'admissibilité.

99. Liste d'attente de la SLO, pièce 72, 13 septembre 1985.

100. Il est important de permettre aux locateurs actuels de bénéficier d'un rendement équitable afin d'entretenir la confiance des investisseurs potentiels qui veulent être assurés de gagner ultérieurement un rendement équitable. Ce point est traité la section 4.7.

Des programmes budgétaires sont nécessaires pour alléger les problèmes immédiats de disponibilité. Les programmes de stimulation de la demande et de l'offre en sont deux types. Les programmes d'accroissement de la demande prévoient des paiements directs aux locataires, souvent appelés allocations de logement. En remettant des fonds entre les mains des locataires, ces programmes sont aptes à inciter les ménages à faible revenu à se chercher un autre logement plus approprié. Cela aurait pour effet de stimuler la demande de nouveaux logements. Les programmes de stimulation de l'offre prévoient des avantages financiers directs afin d'encourager l'investissement privé et coopératif dans la construction de nouveaux logements. Ces avantages peuvent être accordés sous forme de prêts à des taux d'intérêt réduits, des matériaux de construction subventionnés ou des subventions directes de construction. Le gouvernement devrait décider si les entrepreneurs et les promoteurs devraient offrir ces logements locatifs subventionnés aux locataires en général ou principalement aux locataires à faible revenu. Dans ce dernier cas, des fonds publics complémentaires seraient nécessaires pour compenser la différence entre le loyer socialement juste et le loyer économique nécessaire, demandé pour ces logements.

Les programmes de stimulation de l'offre peuvent également prendre la forme d'un financement de logements sans but lucratif de propriété et d'exploitation publiques, sous les auspices des municipalités. Ces logements entrent dans la catégories des logements à loyer subventionné. Comme c'est aussi le cas pour les logements locatifs privés subventionnés, le principal problème du gouvernement est de décider si les logements subventionnés devraient être offerts aux ménages en général ou réservés aux ménages dans le besoin. Par le passé, ces logements subventionnés n'ont été offerts qu'aux ménages dans le besoin. Si leur situation financière s'améliorait au point de pouvoir payer le loyer du marché, la politique voulait, du moins en principe, qu'ils évacuent les lieux. Cependant, les logements socialement intégrés, sans but lucratif, sont, comme leur nom l'indique, conçus pour être offerts aussi bien aux ménages à revenu modique qu'aux ménages à faible revenu. Les premiers payent un loyer au bas de l'échelle des loyers, qui peut, en fait, ne pas correspondre intégralement au loyer économique, tandis que les seconds payent un loyer indexé sur le revenu, au concept similaire à celui d'un loyer socialement juste.

La politique future concernant les logements subventionnés privés et sans but lucratif sera influencée par la forme que prend la réglementation des loyers. Si cette réglementation continue d'être restrictive ou d'être perçue comme telle par les investisseurs, le problème de la disponibilité restera critique pour les ménages à revenu modique et à faible revenu. Par ailleurs, toute politique qui ne prévoit aucune exemption à la réglementation aura tendance à porter également atteinte aux ménages à revenu moyen et à revenu élevé. Il s'ensuivra un besoin croissant de financement gouvernemental affecté à la construction ou au remplacement de logements locatifs. Si, cependant, la réglementation est modérée et qu'elle se propose

de rétablir les loyers à la juste valeur du marché, on peut raisonnablement s'attendre à un renouvellement d'investissement par le secteur privé. Dans ce cas, le gouvernement ne serait éventuellement plus forcé de subventionner la production de logements locatifs pour les ménages qui peuvent payer le juste prix du marché. Même si cela se produit, le secteur public continuera d'offrir des logements locatifs aux ménages à faible revenu, en fonction d'un loyer indexé sur le revenu.

Il existe d'autres façons d'atténuer la pénurie de logements locatifs disponibles. Les programmes gouvernementaux qui encouragent et facilitent l'accession à la propriété contribuent à libérer de ce fait des logements locatifs. Une autre façon consisterait à simplifier et à accélérer la construction et les processus de réglementation, contribuant ainsi à hâter la disponibilité de nouveaux logements. Et enfin, des programmes institutionnels imposant des exigences d'entretien et de conservation contribueront à empêcher la diminution de l'offre de logements habitables.

4.9 Baisse de l'entretien et de la conservation

Dans un marché non réglementé, qui autorise les locateurs à demander un juste prix du marché, ceux-ci n'auraient normalement aucune raison de réduire les dépenses affectées à l'entretien et à la conservation. Cependant, lorsque les augmentations de loyer sont assujetties à une réglementation restrictive et que, comme c'est aujourd'hui le cas, les listes d'attente de locataires potentiels continuent de s'allonger dans un grand nombre d'immeubles, les locateurs sont moins enclins à maintenir des normes traditionnelles car ils savent que si une personne refuse l'appartement, plusieurs autres seront prêtes à le prendre. De surcroît, les locateurs peuvent, en réduisant les frais d'entretien, réaliser davantage de bénéfices.[101]

Ce problème est distinct du problème des logements inférieurs aux normes examiné à la section 4.6. Même si le niveau d'entretien est réduit, la plupart des immeubles satisferont aux normes légales de salubrité et de sécurité. Le problème à l'étude porte sur le fait qu'une détérioration générale des logements – les locataires en ont moins pour leur argent – puisse éluder le système de réglementation en réalisant, tout compte fait, une augmentation de loyer. En effet, une réduction d'entretien équivaut à une augmentation de loyer en ce sens que les profits du locateur sont augmentés et que le locataire paie davantage par rapport à la valeur des services reçus.

La clause 131(1)(c) de la Loi de 1979 a pour but de bloquer cette façon de

101. Il faut cependant noter que la valeur en capital de l'immeuble peut être réduite. Si, par la suite, la réglementation est moins restrictive, l'immeuble devra afficher des loyers inférieurs s'il est mal entretenu. Il pourrait ensuite s'avérer coûteux de rehausser ultérieurement le niveau d'entretien. Ces considérations ont contribué à décourager un grand nombre de locateurs de laisser leurs immeubles se détériorer à un point de non-retour.

tromper la réglementation des loyers en incluant dans la détermination des augmentations de loyer :

> ... les résultats de la Commission en égard à l'amélioration ou à la détérioration du niveau d'entretien et de réparation du complexe résidentiel ou de tout logement locatif qui s'y trouve.

Les lois de 1975 et de 1979 autorisaient les agents de révision à ordonner une réduction de loyer, et donnaient aux locataires le droit de contester un taux d'augmentation statutaire lorsqu'une détérioration était manifeste. Ces clauses ont été reportées dans la loi de 1986, sans toutefois être exprimées dans les mêmes termes.

Cette approche de la dégradation de l'entretien requiert une conclusion subjective concernant les changements du niveau d'entretien d'un immeuble, mais aucun critère n'a été établi afin que cette conclusion soit constante. En outre, l'approche n'est pas compatible avec le principe général de la répartition des coûts. Dans le contexte d'un système de répartition des coûts, il est plus normal de répartir les économies de coûts résultant d'une réduction des dépenses d'entretien que d'ajuster l'augmentation des loyers sur la base d'une évaluation subjective de l'aspect d'un immeuble ou de la méthode d'entretien appliquée par le locateur.

Le sujet de l'entretien est plus approfondi à la section 9.7 du volume 1 du présent rapport. On y observe que si une réduction du montant dépensé à l'entretien et aux réparations se produit, le montant justifié de l'augmentation des loyers est automatiquement pris en considération dans une révision générale sur l'immeuble. L'imposition d'amendes supplémentaires sera improductive car elle entretient le risque que le locateur n'ait alors plus les moyens d'entretenir l'immeuble.

Le système actuel de réglementation pèche également par l'absence de mesures à même de contrecarrer une lente baisse générale de l'entretien et de la conservation, qui peut ne pas être évidente pendant un certain nombre d'années. Il est clair que si le système de réglementation des loyers continue d'être appliqué en Ontario, il faut trouver d'autres moyens de bloquer toute réduction intentionnelle des dépenses réservées à l'entretien et à la conservation.

4.9.1 Politiques destinées à faire observer les normes d'entretien et de conservation

Le problème de la réduction de l'entretien et de la conservation est manifestement une conséquence directe de la réglementation restrictive des loyers. Le moyen le plus efficace d'éliminer ce problème est d'instaurer un système modéré plutôt que restrictif de réglementation. En effet, dans le cadre d'une réglementation modérée, le problème de la disponibilité des logements pourrait, avec le temps, se résoudre. Ce problème résolu, les taux d'inoccupation augmenteraient et les locateurs se verraient

dans l'obligation d'entretenir leurs immeubles pour attirer les locataires; le problème de la réduction de l'entretien serait ainsi éliminé.

Néanmoins, quelle que soit la méthode de réglementation employée, l'entretien pourrait continuer d'être un sujet à controverse à moins que ne soit élaborée une procédure de classification des immeubles en fonction de leurs normes d'entretien. Par exemple, on pourrait mettre au point une fiche de contrôle qui pourrait servir à établir la «cote des immeubles» en fonction d'une échelle de 10 points. Cette cote attribuée à un immeuble pourrait alors servir à déterminer des changements dans ses normes d'entretien survenus au cours des ans, ou à le comparer à d'autres immeubles. Ce concept est adopté au chapitre V, dans le cadre du système d'indexation sur la juste valeur du marché.

Bien que les politiques budgétaires ou institutionnelles pourraient être utilisées pour améliorer les normes d'entretien, la Commission d'enquête ne juge pas nécessaire une telle intervention, à condition que les locataires puissent être normalement assurés de recevoir ce qui leur est dû, par le jeu des forces du marché ou par un système de réglementation qui voit à ce que des loyers similaires soient payés pour des logements d'une valeur similaire, en prenant en considération les normes d'entretien des immeubles.

4.10 Intérêts publics

Les problèmes du logement locatif sont des sujets qui n'intéressent pas seulement les locateurs et les locataires. Une industrie qui implique directement environ un tiers de la population, et dont l'apport de capitaux et le flux de l'encaisse la place parmi les chefs de file dans le monde des affaires de la collectivité, exerce une influence sociale et économique aussi variée qu'étendue. Bien que la Commission d'enquête n'ait pas pour mandat l'examen et la formulation d'observations sur chacun des aspects du logement locatif, cette brève section porte sur certaines questions soulevées au cours de l'enquête et qui, tout en n'ayant pas de rapport direct avec le fonctionnement du marché locatif ou la réglementation des loyers, étaient considérées par les participants comme d'importantes questions sociales connexes.

La section 4.10.1 examine le sujet de la préservation du voisinage, une question chargée de connotations sociales ou de facteurs influençant le mode de vie. La section 4.10.2 identifie les problèmes se rapportant à la redistribution des bénéfices, qui semble implicitement colorer les opinions d'un grand nombre concernant la réglementation des loyers. Quant à la section 4.10.3, elle porte sur les contraintes budgétaires gouvernementales, un facteur qui doit occuper une place à part entière dans toute révision de politique générale.

4.10.1 Préservation du voisinage

Lors de la promulgation du contrôle des loyers en Ontario en 1975, la préservation

des caractéristiques sociales et économiques des voisinages n'était pas au nombre des objectifs de la réglementation des loyers. En revanche, lors des audiences de la Commission d'enquête, cette proposition a été spécifiquement mise en avant.

La qualité de la vie urbaine est un sujet d'intérêt intense pour les habitants. Si la collectivité locale est satisfaite des aspects sociaux et économiques de la région, il est naturel qu'elle, ainsi que leurs représentants élus, se préoccupent de les préserver.

Il a été déclaré à la Commission d'enquête qu'en raison du maintien des loyers imposés par la réglementation, les résidents seront enclins à rester où ils sont. Si tel était le cas, les taux d'inoccupation, qui provoqueraient l'arrivée de nouveaux venus incompatibles seraient pratiquement nuls et, une certaine résistance à vendre se formerait, prévenant ainsi toute possibilité de redéveloppement et d'introduction de logements non résidentiels. La Commission reconnaît le désir de préserver les caractéristiques qui font le charme d'un voisinage mais doute que, dans un contexte urbain dynamique, une réglementation restrictive sera, à long terme, suffisante pour contenir les pressions appelant à un changement. Nombreux sont les facteurs qui déterminent le caractère d'un voisinage et sa susceptibilité au changement. On peut y riposter plus directement, pendant une certaine période de temps, par l'application des politiques institutionnelles réglementant les mesures de conversion, de démolition et d'utilisation des terrains. En outre, des politiques budgétaires prévoyant une aide financière aux locateurs afin de compenser les frais de rénovation et de conservation du parc locatif existant contribueront à préserver la qualité physique du parc locatif et, partant, contribueront à la stabilité résidentielle.

4.10.2 Redistribution des bénéfices

La redistribution des bénéfices est un processus socio-économique selon lequel on prend aux nantis pour donner aux défavorisés. L'impôt progressif sur les bénéfices et les programmes sociaux financés par les bénéfices fiscaux sont des exemples classiques de la redistribution des bénéfices. Certains avancent l'idée qu'une réglementation des loyers devrait s'accompagner d'un effet de redistribution en maintenant les loyers en dessous des niveaux qu'ils pourraient autrement atteindre. Cette approche présuppose que tous les locateurs sont riches ou aisés et que tous les locataires sont pauvres, alors qu'en fait n'importe quelle analyse du marché montrera que ce n'est pas le cas. Hulchanski (1984) s'est penché sur cette question :

> Une autre des idées fausses sur la raison d'être des réglementations des loyers s'identifie à la conviction qu'elles ont pour but la redistribution des bénéfices... Si on en juge par la plupart des critères, la réglementation des loyers serait un instrument bien mal taillé pour

> réaliser une juste redistribution des bénéfices dans la société. Les réglementations de loyers aident arbitrairement tous les locataires couverts par ces réglementations, indifféremment de leur revenu. En outre, toute réglementation de loyers conçue dans le but précis d'assurer une redistribution des bénéfices fonctionnerait aux dépens d'une classe de citoyens, en l'occurrence, les propriétaires des logements locatifs. (p. 83) (traduction libre)

Hulchanski se rallie cependant à l'idée qu'une réglementation de loyers a pour effet d'empêcher une redistribution régressive des bénéfices qui se produirait si les locateurs demandaient des loyers excessifs et faisaient des profits excessifs.

Fallis (1984) discute également de l'interdépendance entre la réglementation des loyers et la redistribution des bénéfices. (p. 46) Son approche s'appuie sur la valeur sociale de la distribution des bénéfices dans la collectivité, qui devrait être juste et équitable, mais il conclut que la réglementation des loyers n'est pas une solution de remplacement préférée pour la redistribution progressive de l'impôt sur le revenu et autres formes de revenus, comme la pension de vieillesse, l'enseignement gratuit et les soins de santé. Il suggère cependant que le cas peut être valable si la réglementation des loyers redistribue des gains inattendus et des profits anormaux, ou si le locateur demande des augmentations de loyer excessives. Dans ce dernier cas, il ajoute «un programme gouvernemental conçu pour résoudre des allégations spécifiques serait bien préférable à une politique générale comme une réglementation». (p. 52) (traduction libre)

4.10.3 Contraintes budgétaires

Les politiques et programmes qualifiés de budgétaires dans le présent rapport sont ainsi appelés parce qu'ils impliquent la dépense de fonds gouvernementaux. Le terme a été introduit par Chant (1986, p. 441) dont l'étude a suscité l'attention. Ces fonds comprennent les dépenses directes ainsi que les dépenses fiscales, c'est-à-dire les recettes fiscales perdues par le biais d'incitations fiscales comme le programme IRLM (immeubles résidentiels à logements multiples). Dans sa planification des politiques régissant le marché du logement locatif, le gouvernement va prendre en considération aussi bien l'efficacité d'un programme futur que son coût pour le public et les participants du marché. La décision du gouvernement d'adopter une politique budgétaire et le montant des fonds à y consacrer, ou à résilier une politique déjà en vigueur, devra tenir compte d'un grand nombre de considérations : la situation économique et l'état des finances gouvernementales; l'effet de ricochet sur le monde des affaires et le secteur industriel; son attrait politique; le rendement économique; et les résultats bénéfiques potentiels. Le seul commentaire que la Commission d'enquête peut formuler est qu'un problème qui doit trouver sa solution dans une politique budgétaire – par exemple, le problème d'accessibilité

des ménages à faible revenu – n'est susceptible d'être résolu que si le gouvernement est en mesure de financer le coût du programme au moyen d'impôts ou d'emprunts. Si le gouvernement n'est pas disposé à financer les programmes budgétaires nécessaires à la réalisation d'un objectif social, comme les programmes destinés à réduire le problème d'accessibilité des ménages à faible revenu, il n'est pas justifié d'imposer un programme comme une réglementation restrictive des loyers qui fait supporter le poids de l'aide à fournir, à un groupe en particulier de la société – les locateurs. L'emploi de mesures non budgétaires peut avoir l'effet de dissimuler le coût du programme, mais cela ne signifie pour autant que les bénéfices ont été obtenus sans qu'il n'en coûte un sou à la société. Le coût est bien réel et les locateurs en sont conscients; c'est d'ailleurs pourquoi les investisseurs redoublent de prudence avant d'investir dans le logement locatif s'ils pensent qu'ils seront assujettis à une réglementation restrictive des loyers qu'ils peuvent demander.

4.11 Conclusions

Ce chapitre examine un certain nombre de problèmes qui motivent les politiques et les programmes relatifs au logement locatif, lesquels ont tous, à un moment ou à un autre, revendiqué les raisons d'une réglementation des loyers. Cependant, l'analyse révèle que la réglementation des loyers ne peut à elle seule solutionner efficacement tous les problèmes simultanément. Il est nécessaire de borner les objectifs de la réglementation des loyers et d'utiliser d'autres moyens pour résoudre les problèmes incompatibles avec une réglementation des loyers.

La réglementation des loyers n'accomplit qu'une chose : elle limite le loyer que les locateurs peuvent demander pour leurs logements. Un loyer à la juste valeur du marché est le seul qui soit juste pour les locataires comme pour les locateurs. En outre, le maintien des loyers en dessous de la juste valeur du marché n'est pas une mesure compatible avec le maintien d'un secteur privé viable dans l'industrie du logement locatif.

Par conséquent, la réglementation des loyers devrait avoir pour objectif l'établissement de loyers à la juste valeur du marché. Ce faisant, six problèmes identifiés dans ce chapitre seront résolus :

– les loyers excessifs;

– tout niveau de loyer élevé imposé sur une base continue, mis en évidence par les profits excessifs de l'industrie;

– les augmentations rapides des loyers en raison de conditions changeantes sur le marché du logement locatif;

– la disponibilité de capital;

– la disponibilité de logements locatifs; et

– les mesures réduites d'entretien et de conservation.

Les loyers excessifs représentent des cas isolés où les locateurs demandent un loyer supérieur à la juste valeur du marché bien qu'en général les loyers ne soient pas excessifs. Le problème des loyers excessifs englobe deux cas : celui du locataire qui préfère payer un loyer élevé plutôt que de subir les conséquences bouleversantes d'un déménagement dans un logement au loyer juste – c'est le problème de l'escroquerie – et le cas où le locataire est obligé de déménager parce qu'il ne peut payer le loyer excessif – c'est le cas de l'éviction économique. Un système de réglementation des loyers qui limite la capacité des locateurs à demander un loyer supérieur à la juste valeur du marché résoudrait ce problème des loyers excessifs.

La question de profits excessifs par l'industrie réfère à la situation où l'industrie en général peut se permettre de demander des loyers supérieurs au niveau de la juste valeur du marché, et ce, de façon continue. À long terme, le taux de rendement de l'industrie serait ainsi supérieur au taux de rendement compétitif. Un grand nombre de locataires estiment que les locateurs gagnent des profits excessifs malgré la conclusion tirée de l'analyse économique, à savoir, qu'il n'est pas possible de soutenir longuement des profits excessifs. Des données suffisantes permettant de prouver ou de réfuter cet argument ne sont pas présentement disponibles. Si, toutefois, le problème est réel, un système de réglementation des loyers qui établit les loyers à la juste valeur du marché éliminerait toute possibilité de profits excessifs. Si, par contre, les profits excessifs ne constituent pas un problème, un tel système maintiendrait les loyers au même niveau moyen qui caractériserait un marché non réglementé, où l'offre est en équilibre avec la demande.

Des augmentations rapides de loyer dues à des conditions changeantes sur le marché du logement locatif traduisent un problème de déséquilibre à court terme entre l'offre et la demande. L'inquiétude des locataires est justifiée par le fait que les locateurs puissent démesurément augmenter les loyers lorsque les taux d'inoccupation sont bas. Les loyers risquent alors d'excéder la juste valeur du marché à court terme – c'est-à-dire jusqu'à ce qu'un équilibre soit rétabli entre l'offre et la demande, par la disponibilité de nouveaux logements. Un système de réglementation des loyers qui établit les loyers à la juste valeur du marché résoudrait le problème.

Les problèmes de disponibilité de capital, de disponibilité de logements locatifs et de mesures réduites d'entretien et de conservation, diffèrent des autres problèmes identifiés dans ce chapitre. En effet, ce ne sont pas des problèmes propres au marché mais des problèmes causés par une réglementation restrictive. Ils sont interreliés en ce sens que chacun des ces problèmes surgit lorsque la réglementation des loyers maintient le rendement du capital investi dans le logement locatif en dessous du taux de rendement compétitif. Lorsque le cas se produit, les investisseurs

orientent ailleurs leur intérêt, ce qui a pour effet de provoquer un manque de capital apporté par le secteur privé dans l'industrie en général. À son tour, ce manque de capital est responsable d'une offre inadéquate de logements locatifs du secteur privé et des mesures réduites d'entretien et de conservation. Ces problèmes ne se produiraient pas si les investisseurs pouvaient anticiper un rendement équitable de leur capital investi dans le logement locatif. Par conséquent, un système de réglementation modéré des loyers, qui fixe les loyers à la juste valeur du marché, permettrait d'éviter ces problèmes à condition que la permanence du système soit assez bien établie pour convaincre les investisseurs d'un rendement équitable de leurs investissements au cours d'une certaine période.

Ce chapitre identifie trois problèmes qui ne trouvent pas de solution convenable dans la réglementation des loyers. Ce sont :

- l'accessibilité des logements locatifs;
- l'insécurité du mode d'occupation; et
- les logements inférieurs aux normes.

L'accessibilité des logements locatifs est un problème qui touche la plupart des locataires à faible revenu et, à un degré moindre, certains locataires à revenu moyen. Ce problème s'identifie simplement à l'incapacité financière des ménages-locataires de payer le loyer demandé d'un logement décent et adéquat qui satisfait à leurs besoins. Un logement n'est qu'une des nécessités fondamentales de la vie, et les locataires qui ne disposent pas du revenu nécessaire pour payer le loyer du marché éprouveront de la difficulté à assumer les autres dépenses nécessaires. Les locataires dans une telle situation font essentiellement face à un problème de revenu plutôt qu'à un problème de logement locatif, et leur cas doit donc être traité comme tel.

La réglementation des loyers n'est pas un moyen approprié de résoudre le problème d'accessibilité des ménages-locataires, parce qu'il faudrait alors réduire le loyer des ménages à faible revenu au niveau de leur limite de loyer socialement juste, et le marché privé ne pourrait fonctionner dans de telles conditions. La seule méthode efficace pour résoudre les problèmes d'accessibilité consiste à engager les dépenses publiques nécessaires afin de prévoir des programmes budgétaires destinés à aider les ménages à faible revenu. Pour assurer un traitement équitable de tous les ménages admissibles à une aide, il faudrait établir un programme d'allocations de logement qui viendrait compléter les programmes de logements subventionnés en subventionnant les locataires qui ne peuvent bénéficier d'un logement subventionné qui satisfait à leurs besoins.

Quant au problème de l'insécurité du mode d'occupation, il importe grandement au locataire et il se pose pour plusieurs raisons. Lorsqu'un locateur cherche à expulser, sans raison valable, un locataire, seules des politiques

institutionnelles peuvent protéger le mode d'occupation. La Loi sur la location immobilière offre présentement cette protection. La formulation a été étendue afin d'inclure les menaces économiques à la sécurité du mode d'occupation, lesquelles peuvent se manifester par des augmentations normales du loyer ou même par un niveau de loyer statique si le revenu du ménage-locataire diminue ou s'il est dépassé par les augmentations de loyer. Dans une telle situation, cette insécurité économique est un problème d'accessibilité et doit être traitée comme tel. La sécurité du mode d'occupation peut être également menacée par des augmentations de loyer excessives, encore qualifiées d'escroquerie et d'éviction économique, qui, comme nous l'avons déjà remarqué, peuvent être résolues par une réglementation des loyers.

Le dernier problème est celui des logements inférieurs aux normes, qui ne peut être résolu par une réglementation modérée des loyers. Il s'agit d'une caractéristique persistante d'un petit segment du marché du logement locatif, qui inquiète beaucoup les locataires à faible revenu. L'application des normes d'habitation, combinée à l'imposition de sanctions légales, constitue le meilleur moyen de résoudre ce problème. Le recours à un programme de réglementation pour faire observer des normes d'habitation rendrait difficile l'observation de la procédure judiciaire avant que des sanctions soient imposées, et compromettrait l'intégrité du processus de réglementation. Par conséquent, la réglementation des loyers ne convient pas à l'exécution des normes d'habitation.

Chapitre V

Réglementation des loyers par système d'indexation sur la juste valeur du marché

Dans le chapitre III, on a examiné les différentes méthodes de réglementation des loyers. Partant de là, la Commission d'enquête a conçu un système de réglementation des loyers offrant, selon elle, les meilleures chances d'atteindre les objectifs de réglementation des loyers énoncés dans les remarques présentées à la fin du chapitre IV. Connue sous le nom d'indexation des loyers sur la juste valeur du marché (ILJVM), cette formule associe un type de contrôle des loyers régissant le taux général d'augmentation des loyers, et une procédure de révision des loyers de logements considérés individuellement.

Le présent chapitre débute par un exposé, à la section 5.1, des considérations relatives à la conception du système ILJVM. Cette section donne aussi un bref aperçu du système. La section 5.2 décrit la procédure de détermination du taux statutaire du contrôle des loyers, appelée contrôle des loyers selon le rendement équitable. L'autre composante du système de réglementation, appelée révision des loyers par comparaison avec le marché, est exposée dans la section 5.3. La section 5.4 décrit un mécanisme de révision des loyers par immeuble. Les sections 5.5 et 5.6 contiennent des remarques sur deux autres aspects du système ILJVM, à savoir la négociation et l'enregistrement des loyers. Les sections 5.7 et 5.8 expliquent comment le système d'ILJVM devrait permettre de faire face à deux types de problèmes particuliers : les réclamations pour loyers illégaux antérieurs au système d'ILJVM, et les loyers des immeubles loués après 1975. Dans la section 5.9, on examine les ressemblances et les différences entre le système ILJVM et le système actuellement en vigueur en Ontario, conformément aux dispositions de la loi de 1986. La section 5.10 contient des remarques de conclusion.

5.1 Considérations relatives à la conception du système

Les notions de rendement équitable et d'indexation à la juste valeur du marché ont été examinées au chapitre II. Comme un marché non réglementé ne peut assurer en permanence l'indexation des loyers sur la juste valeur du marché, la Commission d'enquête estime qu'il faut instituer des règlements modérateurs pour parer aux éventuels problèmes suivants: 1) profits excessifs des propriétaires indiquant que les loyers sont supérieurs à ce qu'ils devraient être; 2) marché non réglementé conduisant à des loyers excessifs qui relèvent de l'escroquerie ou conduisent à des expulsions pour raisons économiques; 3) augmentations importantes et imprévues du niveau des loyers dans une certaine zone, survenant dans certaines conditions du marché et préjudiciables aux locataires[1].

Le système restrictif de réglementation des loyers en vigueur en Ontario depuis près de 12 ans a maintenu de nombreux loyers au-dessous de leur niveau selon la juste valeur du marché; par justice vis-à-vis des propriétaires, il faut remédier à cette situation. Le but du système ILJVM proposé dans le présent chapitre est, comme son nom l'indique, d'aider tant les locataires que les locateurs à rétablir les loyers au niveau de la juste valeur du marché et de contrôler les forces du marché qui risqueraient d'entraîner les loyers au-dessus de ce niveau.

Les directives du décret ne seraient pas respectées si la Commission d'enquête ne proposait pas un système de réglementation des loyers assurant un traitement juste et équitable de tous les locateurs et locataires. La Commission d'enquête estime que le système ILJVM permettra d'assurer un traitement juste et équitable à tous. Outre ce besoin social de justice, il répondra à la réalité économique qui lui impose de servir de base au système de réglementation des loyers en Ontario.

Historiquement, c'est le secteur privé qui a joué le rôle dominant dans le secteur du logement locatif, grâce aux locateurs et aux investisseurs qui ont fourni les fonds nécessaires pour les constructions nouvelles, le remplacement des pertes subies par suite de démolition et de conversion, et la conservation du parc de logements. Il est évident que, pour répondre aux futurs besoins de logement des locataires de l'Ontario, il faut que le secteur privé continue à jouer un rôle important en tant que fournisseur de logements locatifs. Toutefois, on a montré dans une autre partie de ce rapport que, sans subvention, le marché privé était incapable de répondre aux besoins de logement de tous les locataires.

Il ne peut notamment pas répondre aux besoins des ménages trop pauvres pour payer le loyer indexé sur la juste valeur du marché exigé pour un logement convenable. C'est au gouvernement qu'il appartient d'aider ces ménages. Toutefois, le gouvernement ne doit pas fournir de logements aux ménages qui ont les moyens de payer les loyers du marché – sauf peut-être comme mesure à court terme pour

1. Les compromis entre les imperfections du marché et celles de la réglementation sont examinés à la section 6.2.

remédier à des conditions exceptionnelles régnant sur le marché. L'offre actuellement insuffisante, qui résulte en grande partie d'un système restrictif de réglementation des loyers, est un exemple de ces conditions. Les besoins en logement des locataires à faible revenu sont un problème permanent, dont le coût doit être pris en charge et partagé par toute la communauté. Le coût des logements publics et des autres formes de logements sociaux, logements sans but lucratif et logements coopératifs, est élevé et pèse sur les capacités financières de l'Ontario, compte tenu des autres charges imposées aux pouvoirs publics. La Commission d'enquête est favorable au principe selon lequel – sauf dans des circonstances particulières et à des fins spéciales – la constitution et l'entretien du parc de logements locatifs doivent continuer d'être confiés au secteur privé.

Pour que le marché du logement locatif attire les investisseurs privés, il faut que ceux-ci puissent escompter de leur investissement un rendement comparable à celui procuré par d'autres investissements présentant des risques analogues. Si la réglementation réduit les loyers au point que les locateurs ne peuvent plus compter sur un rendement compétitif, ceux-ci n'investiront pas. Rien ne justifie que l'on diminue les revenus procurés par le logement locatif financé de source privée, sinon des profits excessifs. Ou, pour reprendre les termes du chapitre III (voir section 3.1.1), il est évident que le logement locatif n'attirera les investissements du secteur privé que si l'on permet aux locateurs d'obtenir un taux de rendement compétitif et si le système réglementaire est modéré plutôt que restrictif.

Un système modéré de réglementation des loyers doit s'adapter aux conditions variables de l'économie, faute de quoi il risque de devenir restrictif sans que l'on en soit conscient. À l'inverse, rien ne sert de concevoir un système restrictif qui fonctionnera en fait comme un système modéré parce qu'il sera mal appliqué ou comportera trop d'échappatoires. Il se peut que l'application laxiste et les failles encouragent certains investisseurs, mais le secteur du logement locatif en Ontario n'a guère besoin d'individus habiles à exploiter les faiblesses d'un système. En outre, l'application laxiste se ferait de façon inégale sur le marché et les injustices seraient fréquentes. Le système ILJVM décrit dans le présent chapitre est explicitement conçu pour être modéré, de manière à pouvoir être appliqué strictement et de façon homogène sans décourager les investissements dans le logement locatif.

Il faut aussi reconnaître qu'investir dans le logement locatif, c'est comme investir dans n'importe quel autre secteur : ce que les investisseurs gagnent dépend, entre autres, de la façon dont leur affaire est gérée. Les immeubles grevés de frais d'exploitation ou de financement élevés sont moins rentables que ceux qui ont des frais inférieurs. Dans le système ILJVM, les locateurs ayant des frais plus élevés devront absorber les excédents, car les loyers de logements comparables seront semblables. S'ils tentent d'augmenter les loyers au-dessus du niveau général du marché, ils se heurteront à des taux d'inoccupation dépassant la limite acceptable. Inversement, les locateurs qui ont des frais assez bas bénéficieront d'un rendement supérieur à la moyenne. En fixant les loyers selon le principe «à logement égal, loyer

égal», le système ILJVM incite les locateurs à faire en sorte que les locataires soient attirés par leurs immeubles, tout en maintenant les frais à un niveau aussi bas que possible.

Une autre considération entrant en ligne de compte pour les investisseurs privés est liée aux modifications éventuelles qu'ils prévoient dans le système réglementaire, ces prévisions étant fortement influencées par l'évolution passée de la réglementation des loyers. Les gouvernements ne peuvent forcer les investisseurs privés à investir dans le logement locatif si cette activité n'est pas intéressante, mais ils peuvent avoir une grande influence – positive ou négative – sur l'attrait que le logement locatif présente pour les investissements. Si le gouvernement a la réputation de rendre les réglementations plus restrictives, les investisseurs craindront que cette tendance ne se poursuive et ne placeront pas leur argent dans le logement locatif, à moins de bénéficier d'avantages tels que des subventions gouvernementales ou encore de pouvoir compter sur des loyers plus élevés pour compenser les risques politiques qui menacent la rentabilité future de leurs investissements.

Le système ILJVM a été conçu en fonction des considérations précédentes. Il doit permettre au secteur d'obtenir un rendement équitable mais non excessif sur ses investissements, et d'ajuster les loyers lorsque ceux-ci diffèrent notablement pour des logements semblables. À cette fin, les loyers devraient revenir au niveau correspondant à la juste valeur du marché, sans le dépasser. La situation sera ainsi équitable pour les locateurs comme pour les locataires. Le système ILJVM n'est pas une politique à court terme destinée à remédier à des conditions anormales ou temporaires du marché. Il est conçu comme un mécanisme réglementaire à long terme, par lequel on reconnaît la nécessité d'assurer durablement la viabilité du marché privé du logement locatif en Ontario.

5.1.1 Aperçu général du système ILJVM

Le schéma 1 présente les trois éléments du système ILJVM : contrôle des loyers selon le rendement équitable (taux statutaire), révision des loyers par comparaison avec le marché, et révision des loyers pour un seul immeuble. Pour chaque élément, on a indiqué le critère d'équité considéré, les problèmes auxquels il répond et l'organisation chargée de son administration. Le schéma 2 indique la structure administrative globale du système et résume les attributions confiées à chacun de ses éléments. Ceux-ci seront coordonnés par un comité de travail composé du personnel supérieur du Conseil statutaire, de la Commission de révision des loyers et de l'administration du Registre des loyers. Ce comité, qui ne disposera pas d'un personnel propre, se réunira périodiquement pour s'occuper des problèmes de coordination et de diverses questions telles que le budget général du système ILJVM et le rapport annuel présenté au gouvernement à ce sujet.

Schéma 1 : Le système d'indexation des loyers sur la juste valeur du marché

Composante du système d'ILJVM	Contrôle des loyers selon le rendement équitable (taux statutaire)	Révision des loyers par comparaison avec le marché	Révision des loyers d'un immeuble particulier
Critère d'équité	Niveau du loyer selon la juste valeur du marché –les profits de l'industrie sont suffisants, mais non excessifs	Loyers à la juste valeur du marché d'un immeuble à un autre –les loyers des logements similaires dans des immeubles différents sont similaires	Loyers à la juste valeur du marché à l'intérieur des immeubles –les loyers des logements similaires à l'intérieur d'un même immeuble sont similaires
Problème(s) traité(s)	–profits excessifs (4.3) –loyers élevés à cause de conditions temporaires du marché (4.4) –disponibilité du capital (4.7) –conservation et entretien réduits (4.9)	–loyers excessifs dans un immeuble qui mènent souvent à des évictions économiques (4.2)	–loyer excessif pour un logement ou quelques logements dans un immeuble et évictions économiques (4.2)
Responsabilité organisationelle[1]	Conseil statutaire	Commission de révision des loyers (agents de révision)	Commission de révision des loyers (agents de révision)

NOTA : Les chiffres entre parenthèses indiquent les sections du rapport qui traitent des différents problèmes.

Le système d'indexation des loyers sur la juste valeur du marché n'est pas conçu pour régler trois des problèmes identifiés dans le chapitre IV : l'accessibilité financière (section 4.1), l'insécurité du mode d'occupation (section 4.5) et les logements inférieurs aux normes (4.6). Le problème de l'accessibilité financière ne peut être adéquatement traité qu'au moyen de politiques budgétaires. La sécurité du mode d'occupation, à part d'être exposée à d'autres problèmes que tente de résoudre le système de loyers à la juste valeur du marché, fait l'objet de dispositions pertinentes qui font partie de la Loi sur la location immobilière. On ne peut régler le problème des logements inférieurs aux normes qu'au moyen de politiques institutionnelles, qu'on appuiera éventuellement de politiques budgétaires.

Schéma 2 : Système d'indexation des loyers sur la juste valeur du marché
Structure organisationnelle et responsabilités

Conseil statutaire (autonome)

- Dirige une audience annuelle
- Détermine
  - le taux statutaire
  - les écarts

Personnel du Conseil statutaire

- Cueillette des données
- Analyse des données
- Recommandations au Conseil statutaire concernant
  - le taux statutaire
  - les écarts

Commission de révision des loyers (agents de révision) (autonome)

- Dirige les audiences
  - révision des loyers par comparaison avec le marché
  - révision des loyers d'un immeuble particulier
- Rend des décisions à la suite des audiences
- Incorpore les décisions rendues au registre des loyers
- Fonctionne de façon non centralisée

Personnel de la Commission de révision des loyers

- Prepare les renseignements sur les immeubles comparables pour les audiences de révision des loyers par comparaison avec le marché
- Prépare les renseignements sur les loyers des immeubles pour les audiences de révision des loyers d'un immeuble particulier

Administration du registre des loyers (agence gouvernementale)

- Met à jour la base de données
  - loyers enregistrés
  - loyers réels
  - charges supplémentaires
  - taille des logements
- Modifie annuellement les données sur les loyers enregistrés, en tenant compte
  - du taux statutaire
  - des décisions rendues à la suite des audiences de révision
- Met à jour annuellement les données sur les loyers réels
  - produit les listes d'enregistrement des loyers, à l'usage des locateurs
  - traite les relevés
- Suit les cas où les locataires allèguent que les loyers sont illégaux

Les tâches indiquées pour chaque branche de la Commission des loyers se rapportent au mécanisme du système ILJVM tel qu'il est décrit dans le reste du présent chapitre.

Dans le schéma 1, on peut voir que le Conseil statutaire est chargé de l'élément du système ILJVM appelé contrôle des loyers selon le rendement équitable. Sa tâche essentielle est de déterminer le taux statutaire annuel en fonction de l'analyse des données financières relatives aux propriétaires. Le contrôle des loyers selon le rendement équitable est nécessaire pour que le secteur soit assuré de faire des profits suffisants mais non excessifs, c'est-à-dire pour que le niveau général des loyers soit conforme à la juste valeur du marché. S'il réussit à s'acquitter de cette tâche, il répondra à cinq des problèmes mis en évidence au chapitre IV.

Le schéma 1 montre aussi que la Commission de révision des loyers est chargée de la révision des loyers par comparaison avec le marché, et de la révision des loyers par immeuble. Ces éléments du système ILJVM sont prévus pour assurer l'équité du point de vue des loyers relatifs de logements différents, plutôt que du point de vue du niveau global des loyers. La révision des loyers par comparaison avec le marché sert à ajuster les loyers de façon telle que le loyer des logements révisés corresponde au loyer moyen de logements semblables situés dans d'autres immeubles. La révision des loyers par immeuble permet aussi de veiller à ce que des logements semblables aient un loyer semblable, mais son champ est limité aux logements situés dans un même immeuble. La révision des loyers par immeuble, à la différence de la révision des loyers par comparaison avec le marché, n'est nécessaire que pour fournir une procédure moins lourde que la révision des loyers par comparaison avec le marché lorsqu'il s'agit de traiter des affaires d'escroquerie présumée et des évictions pour raisons économiques ainsi que d'autres questions qui ne concernent que les loyers relatifs perçus dans un immeuble.

5.2 Contrôle des loyers selon le rendement équitable

Le but du taux statutaire du contrôle des loyers prévu par le système ILJVM est de contrôler le niveau des augmentations de loyer en général pour permettre au secteur d'obtenir un taux de rendement compétitif – mais non excessif – sur les investissements. Si l'on veut que le contrôle des loyers selon le rendement équitable remplisse cette fonction, il faut déterminer aussi précisément que possible la différence entre le niveau réel des loyers et le niveau des loyers selon la juste valeur du marché. Il faut en outre que les investisseurs autant que les locataires aient confiance dans ce mode de détermination, pour que chaque partie considère comme équitable le taux statutaire du contrôle des loyers qui en résulte. Le meilleur moyen de parvenir à cette équité et d'amener toutes les parties à reconnaître qu'elle a été atteinte est de déterminer le taux statutaire d'augmentation en utilisant des données réelles sur ce secteur examinées lors d'audiences publiques. La procédure à suivre dans ce domaine est décrite ci-après.

5.2.1 Conseil statutaire

On pourrait envisager de créer un Conseil statutaire qui serait chargé de fixer chaque année le taux statutaire selon le principe du rendement équitable. La décision de ce conseil reposerait sur les éléments suivants : 1. les données réunies par les agents du Conseil; 2. le calcul, fait par les agents, du niveau réel des loyers et du niveau des loyers selon la juste valeur du marché; 3. les propositions présentées par les représentants des locataires et des locateurs. Les chiffres de recettes et de dépenses pour l'industrie seraient obtenus au moyen d'une étude des dossiers comptables d'un échantillon de locateurs statistiquement significatif[2]. Les renseignements demandés à chaque locateur interrogé seraient analogues à ceux d'un état des revenus et des dépenses, mais comprendraient des informations financières plus complètes ainsi que des renseignements sur la valeur des actifs. Les données relatives aux opérations de chaque locateur interrogé seraient recueillies et analysées par du personnel formé[3]. Comme ces renseignements seraient réunis pour constituer une base de données et non pour fixer les loyers de tel ou tel immeuble, il ne serait pas nécessaire de tenir une audience pour chaque locateur. Les données en matière de recettes, dépenses et financement relatives à l'année précédente seraient réunies de telle sorte que l'on puisse procéder à des déterminations statistiquement valables du niveau réel des loyers et du niveau des loyers selon la juste valeur du marché pour l'année en question. On pourrait aussi réunir des données relatives aux deux ou trois années précédentes pour faciliter la prévision des futures augmentations de frais. Il existe cependant d'autres moyens offrant une précision satisfaisante et demandant moins de travail pour prévoir ces augmentations.

Les agents du Conseil statutaire estimeront, en fonction des données réunies, les recettes et les dépenses du secteur, ainsi que le taux de rendement nécessaire[4].

2. De nombreux locateurs possèdent et exploitent plusieurs ensembles réunis en une seule entité commerciale. Les données nécessaires pour l'enquête concernent les activités d'un locateur dans l'industrie du logement locatif – qui peuvent porter sur un simple logement à une entité commerciale de plusieurs immeubles.
3. Au cours des dernières années, il y a eu entre 1 400 et 4 200 décisions annuelles de révision pour des ensembles domiciliaires, ce qui représente entre 5 et 15 p. 100 de tous les logements locatifs. Un chiffre proche du niveau inférieur de cette fourchette donnerait, pour le système de contrôle des loyers selon le rendement équitable, une base de données permettant une estimation des frais de l'industrie du logement locatif, acceptable du point de vue de sa signification statistique.
4. Il existe quantité d'expériences dont on peut tirer parti pour élaborer des directives techniques de détermination des frais des locateurs. La Commission de location résidentielle a l'expérience de la détermination des frais d'exploitation et du coût des emprunts annuels que l'on peut attribuer à bon droit à l'exploitation de logements d'habitation locatifs dans toutes sortes de circonstances exceptionnelles, comme lorsque l'immeuble est à usage mixte ou qu'il est financé de manière inhabituelle. D'autres organismes réglementaires utilisant la méthode de réglementation de la base de capital-taux de rendement savent déterminer la base de capital appropriée et le taux de rendement requis pour calculer l'élément capitaux propres autorisés des frais totaux autorisés de l'industrie. Pour de plus amples informations sur ce qui s'est passé au Canada, voir H.N. Tanisch, et al., *The Regulatory Process of the Canadian Transport Commission* (1978) et C.C. Johnston, *The Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission* (1980). Ces deux ouvrages ont été publiés par la Commission de réforme du droit du Canada.

Leurs conclusions, ainsi qu'un taux statutaire recommandé pour l'année à venir, seront présentées au Conseil statutaire lors d'une audience publique. Les parties représentant les groupements de locataires et de locateurs seront invitées à faire valoir leur point de vue sur tout aspect de la détermination du taux statutaire, y compris la collecte des données et les méthodes d'analyse. Cette audience se déroulera selon une procédure s'inspirant, à de nombreux égards, de celle adoptée pour les audiences sur les tarifs organisées par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC), la Commission canadienne des transports, et d'autres organismes de tutelle chargés de fixer les prix dans d'autres industries[5].

5.2.2 Éléments du taux statutaire selon le rendement équitable

Pour déterminer l'augmentation des loyers permettant à l'industrie du logement locatif d'obtenir un rendement équitable sans plus, le taux statutaire selon le rendement équitable combinera deux éléments :

1. Le pourcentage de différence positive ou négative entre le niveau actuel des loyers et le niveau actuel des loyers selon la juste valeur du marché, et

2. le pourcentage estimatif de variation de tous les coûts économiques[6], et donc du niveau des loyers selon la juste valeur du marché, pour l'année suivante[7].

Le schéma 3 illustre le calcul du taux statutaire selon le rendement équitable. Le niveau actuel des loyers réels et le niveau actuel des loyers selon la juste valeur du

5. Une différence importante est que les renseignements relatifs aux recettes et aux dépenses seraient établis et présentés par les agents chargés de la réglementation et non plus par l'industrie, comme c'est le cas pour les audiences consacrées à la fixation des taux. Ce changement d'attribution est nécessaire pour maintenir l'intégrité du système réglementaire, car les dépenses et les recettes doivent être déterminées sur une base statistique.

6. Les coûts économiques comprennent les frais d'exploitation, les intérêts des emprunts et le rendement nécessaire des capitaux propres.

7. Mathématiquement, le taux statutaire selon le rendement équitable devrait être le suivant:

$$i = (1+j)(1+k) - 1$$

Ou :

i étant le taux statutaire selon le rendement équitable,
j la fraction d'excédent du niveau des loyers selon la juste valeur du marché sur le niveau des loyers réels
k la fraction d'excédent prévu du niveau des loyers selon la juste valeur du marché l'année suivante sur le niveau actuel des loyers.

marché sont calculés d'après les données les plus récentes recueillies auprès des locateurs par les agents du Conseil statutaire. L'illustration du haut montre le cas où le niveau actuel des loyers réels est inférieur au niveau des loyers selon la juste valeur du marché, et celle du bas montre le cas où le niveau actuel des loyers réels est supérieur. Dans les deux cas, l'augmentation de loyer autorisée pour l'industrie (taux statutaire) est la somme de l'augmentation du niveau prévu des loyers selon la juste valeur du marché et de l'écart entre le niveau actuel des loyers selon la juste valeur du marché et le niveau actuel des loyers réels.

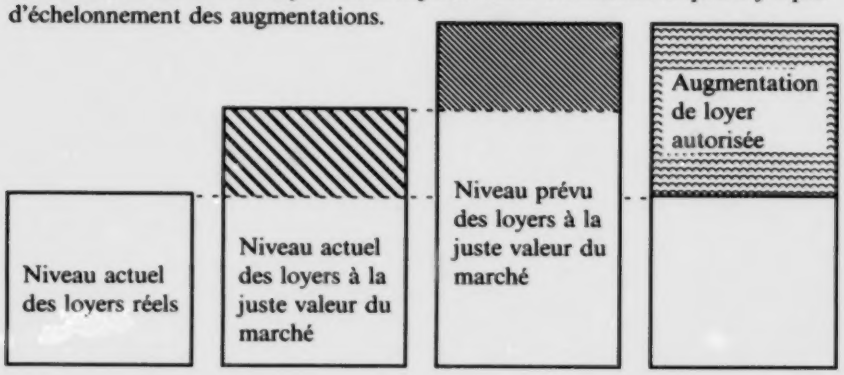
Durant la période de transition qui suivra la mise en place du système, le premier élément aura une valeur positive, car les niveaux actuels des loyers réels seront relevés jusqu'au niveau de la juste valeur du marché déterminé par le Conseil statutaire. Si l'écart est grand, on pourra étaler l'ajustement en n'ajoutant au taux statutaire qu'une fraction du premier élément. Cette façon de procéder sera analogue au traitement des pertes financières d'un locateur dans le cadre du processus actuel de révision des loyers prescrit au paragraphe 79(3) de la Loi de 1986 (anciennement article 3 de la Loi de 1982). L'étalement d'un ajustement élevé retardera certes l'ajustement au niveau des loyers selon la juste valeur du marché, mais il permettra d'éviter des hausses de loyer brutales et soudaines et régularisera le rythme de variation des loyers en vigueur sur le marché. Après la période de transition, le premier élément sera soit positif, soit négatif. Le deuxième élément – le taux prévisionnel de variation des coûts économiques, et donc du niveau des loyers selon la juste valeur du marché – sera positif tant que l'inflation sera la caractéristique normale de l'économie. L'application du taux statutaire selon le rendement équitable aux loyers actuels réels permettra d'augmenter suffisamment les loyers pour que l'industrie obtienne en moyenne un rendement équitable.

Le premier élément du taux statutaire – la différence entre le niveau actuel des loyers réels et le niveau actuel des loyers selon la juste valeur du marché – sera déterminé à partir des données recueillies par les agents du Conseil statutaire. Ceux-ci devront calculer le revenu total du secteur qui serait suffisant pour payer tous les frais d'exploitation et le coût des emprunts, et offrir un taux de rendement compétitif sur le total des capitaux propres de l'industrie. On utilisera à cet effet la méthode fondée sur la base de capital-taux de rendement présentée dans la section 4.1.3.2, car c'est la seule qui tient compte de tous les coûts applicables. Elle pourra servir à déterminer le revenu total qui aurait été nécessaire pour que l'industrie obtienne un rendement équitable au cours de l'année la plus récente pour laquelle on dispose de données. La hausse ou la baisse de loyer qui, à l'échelle de l'industrie, serait nécessaire pour ajuster le niveau actuel des loyers au niveau de la juste valeur du marché sera le pourcentage de différence entre le revenu total réel de l'industrie et le revenu total requis.

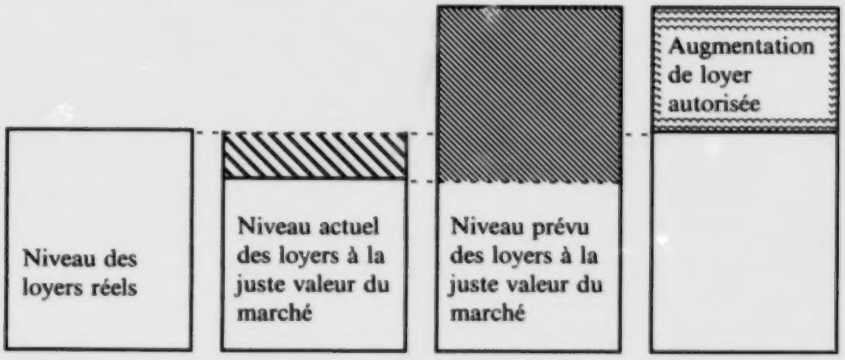
Le deuxième élément du taux statutaire selon le rendement équitable, soit le taux d'augmentation des loyers selon la juste valeur du marché, sera calculé en fonction des variations prévisionnelles des frais d'exploitation et du coût du capital.

Schéma 3 : Calcul du taux statutaire selon le rendement équitable

1. En supposant que les coûts du locateur augmentent, que les loyers actuels sont en dessous du niveau des loyers selon la juste valeur du marché et qu'il n'y a pas d'échelonnement des augmentations.



2. En supposant que le coût des terrains augmente, que les loyers réels sont au-dessus du niveau des loyers selon la juste valeur du marché et qu'il n'y a pas d'échelonnement des augmentations.



Légende

—Augmentation (diminution) requise pour ramener le niveau actuel des loyers réels au niveau de la juste valeur du marché.

—Augmentation dans le niveau des loyers à la juste valeur du marché à partir de l'année en cours jusqu'à l'année projetée.

—Augmentation des loyers totale qui serait autorisée afin d'augmenter le niveau actuel des loyers réels jusqu'au niveau projeté de la juste valeur du marché, sans échelonnement des augmentations.

Le coût du capital peut être calculé à partir du taux moyen des hypothèques, du rendement des capitaux propres nécessaire pour investir dans le logement locatif et de la base de capital autorisée. Comme il est difficile de prévoir les augmentations futures de coûts, on pourrait calculer les augmentations estimatives des loyers selon la juste valeur du marché en fonction des augmentations des années précédentes. On pourrait par exemple utiliser une moyenne pondérée du taux d'augmentation des trois années antérieures. Comme autre solution, on pourrait relier l'augmentation au taux d'inflation prévu selon un modèle économétrique de l'économie ou selon les prévisions des spécialistes. Quelle que soit la base de l'augmentation estimative des loyers selon la juste valeur du marché, les participants à l'audience annuelle de révision des loyers auront la possibilité de faire valoir leur point de vue, et le Conseil statutaire déterminera ce qu'il juge être la meilleure estimation du taux prévisionnel d'augmentation des loyers selon la juste valeur du marché.

Les erreurs de prévision du taux d'augmentation des loyers selon la juste valeur du marché d'une année donnée seront rectifiées l'année suivante par le premier élément du taux statutaire. Les erreurs du taux statutaire ne s'accumuleront donc pas au cours des années, comme cela peut être le cas dans un système tel que celui qui fonctionne actuellement en Ontario. Sans ce mécanisme de compensation des taux statutaires trop hauts ou trop bas, il serait difficile, voire impossible, d'avoir un système de réglementation des loyers à long terme permettant de maintenir les loyers réels à un niveau raisonnablement proche de celui des loyers selon la juste valeur du marché.

5.2.3 Calcul du taux statutaire selon le rendement équitable

Le schéma 3 montre clairement que, pour calculer le taux statutaire selon le rendement équitable, il faut déterminer de façon cohérente :

1. Le niveau des loyers réels pour l'année en cours,

2. le niveau des loyers selon la juste valeur du marché pour l'année en cours, et

3. le niveau estimatif des loyers selon la juste valeur du marché pour l'année suivante.

En pratique, on utilisera comme annee en cours l'année la plus récente pour laquelle on dispose de données.
La cohérence sera obtenue en utilisant le même ensemble d'immeubles pour chaque calcul. Il faut se souvenir que les loyers à la juste valeur du marché ne seront pas déterminés en fonction d'immeubles particuliers, mais uniquement sur une base globale en fonction de l'échantillon d'immeubles soumis à l'enquête.

Par «année en cours» on entend l'année la plus récente pour laquelle on dispose de données financières réelles sur les immeubles. Ainsi, l'«année en cours» pourrait être l'année civile 1987 pour une audience tenue au milieu de 1988 en vue de fixer le taux statutaire selon le rendement équitable qui entrera en vigueur au 1er janvier 1989. Dans ce cas, le «niveau des loyers selon la juste valeur du marché pour l'année en cours» désignera le niveau des loyers selon la juste valeur du marché pour 1987, et le «niveau estimatif des loyers selon la juste valeur du marché pour l'année suivante» désignera le niveau des loyers selon la juste valeur du marché pour 1989. L'élément du taux statutaire selon le rendement équitable représentant l'augmentation du niveau des loyers selon la juste valeur du marché reflétera donc l'augmentation sur les deux ans[8].

Avant d'examiner la façon de calculer chacun des trois niveaux ci-dessus, il faut bien comprendre le but recherché en effectuant ces calculs. Pour que les gens soient amenés à investir, il faut que les sommes qu'ils dépensent
soient compensées par celles qu'ils perçoivent. Si un investisseur dépense au cours de la même année plus d'argent qu'il n'en perçoit, il doit percevoir au cours d'une année ultérieure plus qu'il ne dépense pour compenser la perte antérieure. L'excédent qu'il gagne au cours de cette année ultérieure doit être égal à la perte *plus* une compensation pour avoir laissé ses fonds investis dans l'industrie pendant un certain temps. La compensation supplémentaire nécessaire est déterminée par le taux de rendement nécessaire, c'est-à-dire compétitif. Pour déterminer la marge d'autofinancement annuelle, il faut prendre en considération toutes les dépenses, y compris l'investissement initial dans l'immeuble, et toutes les recettes, y compris le revenu locatif et le produit net de la vente finale de l'immeuble.

5.2.3.1 Le niveau actuel des loyers réels

Le niveau actuel des loyers réels sera constitué par le revenu locatif brut total de l'année en cours pour tous les ensembles d'habitation des locateurs soumis à l'enquête. Comme on l'a indiqué précédemment, l'année en cours est l'année la plus récente pour laquelle on dispose de données réelles. Le revenu locatif brut pourra être converti en loyer moyen par logement ou en indice[9]; en procédant ainsi, on ne modifiera pas les éléments du taux statutaire selon le principe du rendement équitable. Le niveau des loyers actuels et des loyers estimés selon la juste valeur du

8. Le taux statutaire pour 1989 serait donc égal au pourcentage de différence entre le niveau des loyers selon la juste valeur du marché et le niveau des loyers réels en 1987, plus l'augmentation totale du niveau des loyers selon la juste valeur du marché prévue pour la période 1987-1989, moins le taux statutaire pour 1988.

9. On pourra par exemple établir un indice analogue à un indice des prix tel que l'Indice des prix à la consommation en divisant le revenu locatif réel actuel par le revenu locatif réel d'une année de base, et en multipliant ce quotient par 100.

marché doit être calculé sur une base homogène, que ce soit celle de l'industrie toute entière, une base par logement ou celle d'un indice relatif au revenu locatif réel de l'année de base.

5.2.3.2 Le niveau actuel des loyers selon la juste valeur du marché

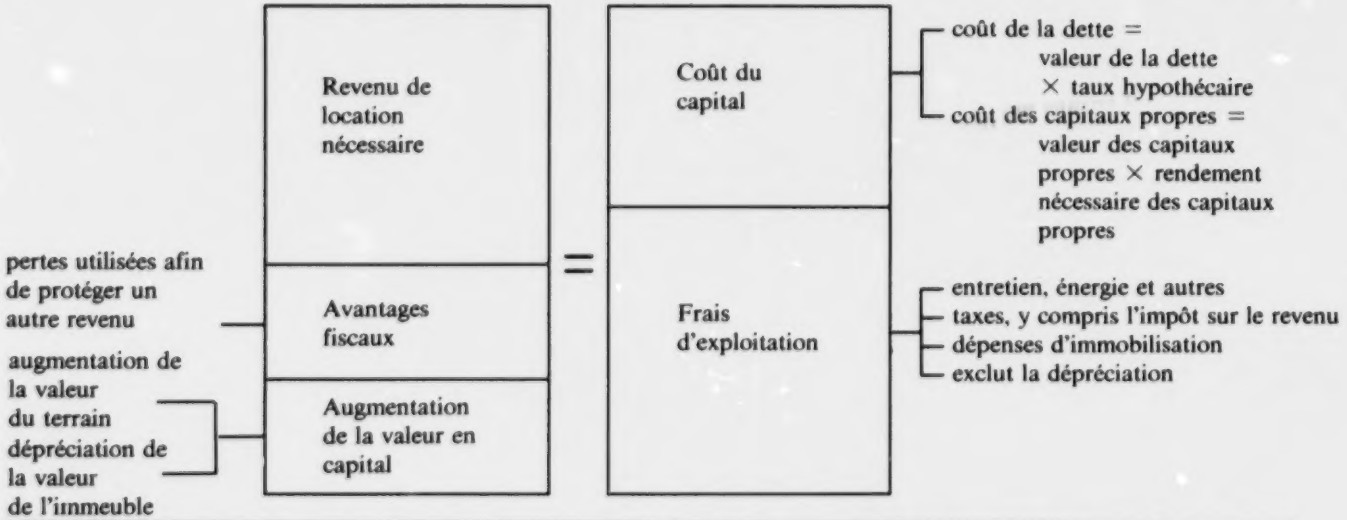
Le niveau actuel des loyers selon la juste valeur du marché est un calcul plus complexe, mais il sera lui aussi basé sur des données financières antérieures tirées de l'échantillon des locateurs soumis à l'enquête. Ce sera essentiellement un montant égal au total des frais des locateurs, y compris les frais d'exploitation, les investissements dans les biens immobiliers, les effets de la valeur du capital et les effets de la fiscalité.

Le schéma 4 illustre ce calcul. Pour l'essentiel, les recettes financières des locateurs doivent être égales à leurs charges financières. Les recettes financières sont : 1. les revenus locatifs, 2. les avantages fiscaux et 3. les augmentations de la valeur des biens. Les charges financières sont : 1. les frais d'exploitation et 2. le coût du capital. Le coût du capital peut être décomposé, comme il est indiqué, en coût des emprunts et coût des capitaux propres.

Le revenu locatif nécessaire est le revenu locatif réel nécessaire pour que les recettes financières des locateurs soient égales à leurs charges financières. Le niveau actuel des loyers selon la juste valeur du marché est le niveau général des loyers, par rapport au niveau actuel des loyers réels, qui procurerait globalement aux locateurs le revenu locatif nécessaire. Le niveau prévisionnel des loyers selon la juste valeur du marché (voir schéma 3) est le niveau des loyers pour l'année prévisionnelle, par rapport au niveau des loyers de l'année en cours, qui est nécessaire pour procurer le revenu locatif requis pour l'année prévisionnelle, compte tenu du coût du capital, des frais d'exploitation, des avantages fiscaux et de l'augmentation de la valeur du capital prévus pour cette année. On trouvera ci-dessous un exposé plus précis de chacun des éléments qui entrent dans ce calcul.

Dans le présent chapitre, on fait plusieurs fois allusion au système de réglementation fondé sur la base de capital-taux de rendement présenté par Quirin (1986). La différence théorique essentielle entre le système ILJVM et le système Quirin est que le premier détermine le niveau équitable des loyers en fonction de l'industrie tout entière, alors que le système Quirin le fait en fonction de locateurs pris individuellement. En ce qui concerne leur application, les deux systèmes présentent des différences importantes. Bien que chacun divise les frais en quatre éléments, seuls deux de ces éléments sont identiques : les frais d'exploitation et les effets de la fiscalité. Quirin (1986, p. 263-267) distingue deux autres éléments : le service de la dette et le rendement des capitaux propres. Le service de la dette comprend une provision pour amortissement, et il n'est pas tenu compte des variations de la valeur en capital des biens immobiliers. Dans le calcul selon le système ILJVM, l'élément rendement des investissements combine les éléments

Schéma 4 : Calcul du niveau des loyers selon la juste valeur du marché



NOTA : 1. Valeur de la dette plus valeur des capitaux propres = valeur courante des biens immeubles. 2. Tous les calculs sont faits en fonction de l'industrie toute entière (échantillon de sondage).

service de la dette et rendement des capitaux propres du système de Quirin, mais ne prévoit pas de provision pour amortissement. L'élément effets de la valeur des capitaux du système ILJVM tient compte de l'amortissement et de tous les autres facteurs qui modifient la valeur en capital des biens immobiliers.

Frais d'exploitation

Les frais d'exploitation incluront toutes les dépenses des locateurs autres que le prix d'achat initial de leurs immeubles. Il ne sera pas nécessaire de faire la distinction entre les dépenses d'immobilisation, autres que le coût initial de mise en valeur des immeubles, et les autres frais d'exploitation, car on utilisera une approche basée sur la marge d'autofinancement[10].

Rendement des investissements en biens locatifs

La seule dépense des investisseurs en plus des frais d'exploitation est l'investissement initial nécessaire pour créer et mettre en valeur les biens locatifs. Cet investissement possède une valeur en capital qui variera d'année en année et pourra soit augmenter, soit diminuer durant l'existence de l'immeuble[11]. Il ne sera pas traité comme une dépense à récupérer au moyen du revenu locatif, mais comme un investissement permanent. Les investisseurs en tireront un rendement qui fait partie du loyer selon la juste valeur du marché, leur permettant ainsi de bénéficier du taux de rendement nécessaire sur les fonds investis. Le rendement total des capitaux couvre à la fois les intérêts hypothécaires et le rendement des capitaux propres des locateurs. La ventilation entre ces éléments dépend des formules de financement

10. Les dépenses d'immobilisation sont celles qui sont compensées par des recettes sur un certain nombre d'années (amortissement); si l'on déterminait les loyers de telle sorte qu'ils permettent de couvrir les frais sur la base d'immeubles pris individuellement, il faudrait donc faire la distinction entre les dépenses d'immobilisation et les autres. Toutefois, lorsqu'on se base sur tout le secteur, les dépenses d'immobilisation et les dépenses d'amortissement tendent à s'équilibrer; on peut donc utiliser les dépenses d'immobilisation plutôt que les dépenses d'amortissement pour déterminer le facteur frais d'exploitation du calcul des loyers selon la juste valeur du marché. Si les données montrent que certains types de dépenses d'immobilisation fluctuent fortement d'une année à l'autre et risquent donc de rendre instable le niveau des loyers calculé selon la juste valeur du marché, on pourra les introduire dans le calcul sous forme de moyenne mobile calculée sur trois (ou cinq) ans afin de niveler leur effet sur le calcul du niveau des loyers selon la juste valeur du marché.

11. En général, la valeur de l'immeuble décroît, bien que celle du terrain tende à augmenter. Pour calculer le loyer selon la juste valeur du marché, il suffit de prendre en considération la variation nette de valeur, c'est-à-dire la différence entre le prix de vente et le prix d'achat des biens immeubles par le locateur. Il faut noter qu'une partie de l'augmentation de valeur peut résulter d'investissements compris dans la catégorie des frais d'exploitation. Le gain en capital compensera les frais d'exploitation, de sorte qu'en moyenne, les dépenses d'immobilisation qui augmentent la valeur de l'immeuble n'auront pas d'effet net sur les loyers. Voir ci-dessous l'examen des effets de la valeur du capital.

adoptées par les locateurs. Comme on l'a expliqué à la section 4.7.1, les remboursements de principal sont prélevés sur le rendement que les propriétaires obtiennent de leurs capitaux propres.

Le montant à inclure dans le niveau des loyers selon la juste valeur du marché en tant que rendement des capitaux propres investis est égal à la valeur en dollars de la base de capital multipliée par le taux de rendement nécessaire. Dans la section 3.1.3.2 sont exposées différentes méthodes de détermination des valeurs de la base de capital et du taux de rendement nécessaire. La méthode choisie dans le système ILJVM n'est pas arbitraire. Elle doit être à la fois utilisable et conforme à la conception générale du système ILJVM. En outre, les calculs de la base de capital et du taux de rendement doivent être compatibles.

Dans la section 3.1.3.2., on remarque qu'il existe, comme fondement des différentes techniques d'évaluation de la base de capital, deux principes incompatibles dans leur esprit : le recouvrement des frais et la simulation du marché. On a montré que c'est cette dernière méthode qui est en harmonie avec l'évolution actuelle de l'immobilier et les pratiques en matière de propriété pour le logement locatif financé par le secteur privé en Ontario. C'est seulement si l'on prenait la décision radicale de transformer le secteur du logement locatif privé en un service public que l'on pourrait utiliser la méthode du recouvrement des frais. Comme cette évolution est peu probable, on estime aux fins du présent rapport que la détermination de la base de capital se fera au moyen de la méthode de simulation du marché[12]. Pour cela, on peut utiliser comme base de capital la valeur marchande des biens immobiliers.

Quirin (1986) a signalé deux problèmes posés par l'utilisation de la valeur marchande comme base de capital dans le cadre de la méthode base de capital-taux de rendement appliquée en fonction d'ensembles d'habitation pris séparément, à savoir les évaluations et la circularité. Aucun de ces deux problèmes ne se posera dans le cadre du système ILJVM, qui n'utilise que des données globales pour déterminer le taux statutaire selon le rendement équitable.

Les évaluations ne seront pas nécessaires, car il est inutile de déterminer les modifications de valeur des biens immobiliers pris séparément. On pourra se servir des données relatives aux ventes réelles pour élaborer un indice d'augmentation de la valeur des biens immobiliers d'une année sur l'autre. Cela se fera à l'échelle de la province ou de la région, comme il est expliqué à la section 5.2.3. Une fois calculé l'indice de la valeur des biens immobiliers, il sera aisé de calculer les variations annuelles de la base de capital de l'échantillon total des locateurs.

12. Dans un régime foncier se présentant sous la forme d'un service public, la méthode de recouvrement des frais utilisée pour évaluer la base de capital ne nuirait pas à l'efficacité du système de réglementation des loyers selon l'indexation à la juste valeur du marché. Même dans cette hypothèse, les recommandations du présent rapport resteraient valables, tout en étant appliquées différemment.

Lors de la mise en place du système d'indexation des loyers sur la juste valeur du marché, il faudrait que la valeur initiale des biens utilisée dans la base de capital soit calculée pour tous les immeubles de l'échantillon pour lequel on collecte des données. Si l'on calcule un indice de la valeur des biens immobiliers dans le passé, les valeurs des biens immobiliers utilisées durant la première année d'existence du système ILJVM pourront reposer soit sur le coût initial de mise en valeur des biens, si les chiffres sont disponibles, soit sur un prix de vente réel à une date antérieure à la mise en place de la réglementation des loyers[13].

L'autre problème qui, selon Quirin (1986), ne permet pas d'utiliser en fonction d'immeubles pris séparément la méthode de la valeur marchande pour déterminer la base de capital, est la circularité. Toutefois, on peut éviter ce problème dans le cadre du contrôle des loyers selon le rendement équitable. La raison pour laquelle la circularité pose un problème est que la valeur marchande des biens locatifs dépend en grande partie des loyers que les locateurs peuvent demander. Si ces loyers dépendent de la valeur marchande des biens immeubles, toute valeur des biens immobiliers se justifie d'elle-même.

Le moyen de tourner cette difficulté est de calculer l'indice de la valeur des biens immobiliers non seulement en fonction de la valeur des immeubles locatifs, mais aussi de celle de l'immobilier en général. La valeur d'un immeuble locatif à usage d'habitation est fonction non seulement du revenu locatif, mais aussi de sa valeur potentielle en cas d'usage différent. Un indice des prix généraux de l'immobilier sera un bon indice de la valeur marchande des biens locatifs.

Le taux de rendement employé pour calculer le rendement de l'élement investissement initial du niveau des loyers selon la juste valeur du marché doit être le taux de rendement nominal nécessaire[14]. Le coût d'investissement pour les locateurs est la somme du service de la dette et du coût des capitaux propres (voir schéma 4). Le coût du service de la dette peut se calculer en totalisant le coût des intérêts hypothécaires de tous les propriétaires de l'échantillon. Le coût des capitaux propres peut être calculé en trois temps. Premièrement, on détermine la base des capitaux propres en soustrayant le total des emprunts hypothécaires dus par les propriétaires soumis à l'enquête de la valeur marchande de leurs biens. Deuxièmement, on détermine le taux de rendement nécessaire des capitaux propres en se servant de la méthode décrite à la section 3.1.3.2.1 et dans les annexes du chapitre III de Quirin (1986). Troisièmement, on multiplie la base des capitaux propres par le taux de

13. Pour cela, il faudrait utiliser un prix de vente antérieur à 1975, de manière à éviter la tâche complexe consistant à déterminer si le prix de vente enregistré était un prix légitime de pleine concurrence ne reflétant que la vraie valeur marchande de l'immeuble. Il peut y avoir des cas particuliers où les prix de vente antérieurs à 1975 ne reflètent pas non plus la vraie valeur marchande de l'immeuble. Les questions de ce genre pourront être débattues par les parties aux audiences que tiendra le Conseil d'orientation.

14. Les méthodes de détermination du taux de rendement nécessaire sont exposées à la section 3.1.3.2.1 du présent rapport. La méthode présentée dans Quirin (1986) semble la plus commode.

rendement necessaire des capitaux propres.

Pour éviter des variations brutales et soudaines des loyers, il faudrait utiliser, dans le calcul du niveau des loyers selon la juste valeur du marché, une moyenne mobile sur trois ans du taux de rendement nominal nécessaire. Cette méthode est conforme au principe énoncé au chapitre II, selon lequel il faut que les investisseurs bénéficient d'un rendement équitable à long terme. Les fluctuations à court terme sont supportables à condition qu'elles soient compensées à long terme; régulariser les effets des variations brutales des taux d'intérêt nominaux ne dissuadera donc pas l'investissement dans le logement locatif.

Effets de la valeur du capital

Pour que les investisseurs obtiennent un rendement équitable de leurs investissements, il n'est pas nécessaire que le revenu locatif soit égal aux frais d'exploitation plus le coût du capital, si les investisseurs bénéficient d'une augmentation de la valeur en capital de leurs biens. Il faudrait donc que le niveau des loyers selon la juste valeur du marché tienne compte du taux normal ou moyen d'augmentation de la valeur des biens immobiliers.

Aux fins du système ILJVM, une moyenne mobile sur 10 ans des variations de la valeur des biens immobiliers donnerait une estimation acceptable de la variation normale de la valeur en capital que les locateurs peuvent escompter de leurs biens comme partie du rendement normal de leurs investissements. L'augmentation normale de la valeur en capital des biens détenus par les locateurs soumis à l'enquête sera soustraite des frais d'exploitation et du coût du capital. Le résultat sera le revenu locatif net requis pour que ces locateurs obtiennent un rendement équitable de leurs investissements, mis à part les effets de la fiscalité étudiés ci-dessous.

Il est important de reconnaître que cette façon de traiter les effets de la valeur du capital ne convient que lorsqu'on calcule le rendement des investissements en utilisant la valeur marchande des biens comme base de capital et le taux de rendement nominal nécessaire comme coût du capital. En effet, les gains en capital sont considérés comme faisant partie du revenu annuel des propriétaires. Toutefois, comme cette partie du revenu n'est pas perçue en espèces tant que l'immeuble n'est pas revendu, on considère qu'elle est réinvestie dans les biens immobiliers. La base de capital est augmentée pour tenir compte de la portion du revenu qui n'est pas perçue en espèces, et le taux de rendement approprié est alloué à la fois sur les fonds investis au départ et sur la portion du revenu réinvestie les années précédentes.

Effets de la fiscalité

Comme le fait remarquer Quirin (1986), c'est le rendement après impôt d'un investissement dans le logement locatif qui doit être compétitif avec le rendement

après impôt des autres investissements pour que le développement du logement locatif attire les capitaux (p. 267). Les taux d'imposition effectifs sur les investissements dans le logement locatif diffèrent des taux d'imposition effectifs dans les autres industries en raison des possibilités différentes de reporter le paiement de l'impôt et de protéger les autres revenus. Il faut donc tenir compte de l'effet explicite des impôts sur le rendement des investissements.

Le taux de rendement compétitif à utiliser pour calculer le coût du capital doit donc être le taux de rendement après impôt; d'où le fait que les impôts sont traités comme une charge pour les locateurs soumis à l'enquête. Lorsque l'investissement dans le logement locatif donne lieu à une perte admissible aux fins de l'impôt qui peut servir à protéger d'autres revenus, la fiscalité peut avoir pour effet de réduire les charges totales des locateurs, et donc d'abaisser le niveau des loyers selon la juste valeur du marché tel qu'il serait calculé sans cela. De manière plus simple, le calcul du niveau des loyers selon la juste valeur du marché tient compte du fait que, dans une situation de marché normale, les avantages fiscaux ont pour effet de réduire le rendement nécessaire des investissements.

5.2.4 Taux statutaires régionaux

Le système ILJVM utilise la méthode de la base de capital-taux de rendement à l'échelle de l'industrie. L'application de cette méthode à l'échelle provinciale et la détermination d'un taux statutaire unique à utiliser dans tout l'Ontario seraient justifiées si les frais des locateurs ne variaient que peu selon les régions, c'est-à-dire si le pourcentage de différence entre le niveau prévu des loyers selon la juste valeur du marché et le niveau actuel des loyers réels était semblable dans toutes les régions. Or, si les frais augmentent plus rapidement dans une zone, le loyer autorisé dans la région risque de ne pas être suffisant pour attirer le volume nécessaire d'investissements dans le logement locatif. Cette situation peut se produire pour au moins deux raisons.

Premièrement, l'effet cumulatif des contrôles appliqués depuis 1975 ne paraît pas homogène dans toute la province. L'écart entre le niveau actuel des loyers selon la juste valeur du marché et le niveau actuel des loyers réels est probablement différent à Toronto, Ottawa, Windsor et London. Une partie de cet écart peut venir des différences de situation du marché.

Si les données recueillies sur les locateurs par les agents du Conseil statutaire montrent que cet écart est très différent pour diverses régions[15] de la province, le premier élément du taux statutaire selon le rendement équitable, c'est-à-dire l'écart entre les niveaux actuels des loyers réels et des loyers selon la juste valeur du marché

15. Les régions prises en considération pour ces comparaisons doivent être des marchés bien différents. On pourrait par exemple définir une région comme un "réseau de localités assimilées à des banlieues". Ainsi, Toronto, Kingston, Ottawa et Sudbury pourraient être chacune le centre d'une région.

doit être déterminé sur une base régionale.

Deuxièmement, bien que la plupart des variations de frais soient certainement très semblables dans toute la province, certaines peuvent présenter de grandes différences. Les taxes municipales et la valeur des terrains en sont les exemples les plus évidents. Cela veut dire que le deuxième élément du taux statutaire selon le rendement équitable – le taux d'augmentation des loyers selon la juste valeur du marché – doit être déterminé sur une base régionale. Toutefois, la plupart des variations se compenseront au fil du temps. De plus, même si les différences annuelles des taux de variation des loyers selon la juste valeur du marché ne se compensent pas, elles auront un effet cumulatif sur les écarts régionaux entre les niveaux des loyers réels et des loyers selon la juste valeur du marché. Le suivi à l'échelle régionale des écarts entre les loyers réels et les loyers selon la juste valeur du marché permettra donc de rectifier les deux types de différences régionales. Le Conseil statutaire devrait donc être habilité à fixer des valeurs différentes selon les régions pour le premier élément du taux statutaire, mais le deuxième élément devrait être identique pour toutes les régions.

Si l'on ne permettait pas au système ILJVM de fixer des taux statutaires régionaux, cela compromettrait, dans la réalité et dans l'esprit du public, les chances de succès de toute tentative visant à assurer un traitement équitable aux locateurs et aux locataires dans le cadre du système. Toutefois, il ne faut pas que la notion de fixation de taux statutaires différents soit étendue à la fixation de taux différents selon des caractéristiques telles que l'âge des immeubles ou la taille des logements[16]. Toutes les différences autres que régionales peuvent être correctement traitées par le processus de révision des loyers par comparaison avec le marché, qui est décrit ci-dessous.

5.3 Révision des loyers par comparaison avec le marché

Pour les raisons exposées au chapitre II, il faut que l'application du système ILJVM se traduise par la perception de loyers semblables pour des logements semblables, de façon que tous les locataires soient traités sur un pied d'égalité. Ordinairement, sur

16. Toutefois, le Conseil d'orientation devrait établir des variations à utiliser lors des audiences sur la révision des loyers par comparaison avec le marché pour comparer les loyers d'immeubles et de logements dissemblables. Ces variations sont exposées à la section 5.3 ci-après. Cette tâche devrait incomber au Conseil d'orientation, car les variations doivent reposer sur l'analyse des données relatives aux frais des locateurs, que les agents du Conseil sont chargés de recueillir. Ces variations pourraient être élaborées par un autre organisme, car leur utilisation ne fait pas partie du contrôle des loyers. Toutefois, comme elles doivent être appliquées de façon homogène lors de toutes les audiences sur la révision des loyers, on peut considérer que ce sont des variations générales du marché. Il est donc logique qu'elles soient déterminées par le Conseil d'orientation et que les représentants des locateurs et des locataires soient invités à formuler des observations à leur sujet dans le cadre du processus d'audience qui examine aussi le taux statutaire selon le rendement équitable.

un marché non réglementé, c'est cette situation que l'on rencontre le plus souvent du fait de la concurrence. Mais, par suite de la réglementation des loyers en Ontario, 1) de nombreux loyers relatifs à des ensembles réglementés sont inférieurs à la juste valeur du marché dans des proportions variables et souvent élevées[17], et 2) les loyers des ensembles non réglementés sont soit fixés à la juste valeur du marché, soit au-dessus[18]. Il est impératif que locateurs et locataires aient la possibilité de rectifier les loyers qui ne sont pas alignés sur les loyers courants du marché pour des logements semblables. L'application de l'augmentation indicative des loyers fixée par le système de contrôle des loyers selon le rendement équitable ne permettrait pas d'atteindre cet objectif. Le taux statutaire peut permettre d'aligner le niveau moyen des loyers du marché sur le niveau moyen des loyers selon la juste valeur du marché, mais il ne peut servir à déterminer les loyers selon la juste valeur du marché pour des logements pris individuellement. L'élément du système ILJVM appelé révision des loyers par comparaison avec le marché donnera aux locateurs et aux locataires le moyen d'obtenir ce résultat.

La fonction des audiences de révision des loyers par comparaison avec le marché étant totalement différente de celle des audiences sur le contrôle des loyers selon le rendement équitable, les procédures et opérations qui s'y rattachent seront nettement différentes. L'audience sur le contrôle des loyers a pour but de permettre une analyse détaillée des frais de l'industrie pour déterminer un taux statutaire, alors que le processus de révision de loyers par comparaison avec le marché consiste à comparer les loyers pour veiller à ce que les loyers des logements de valeur identique soient identiques. Les agents chargés de la révision des loyers par comparaison avec le marché ne seront donc pas les mêmes que ceux du Conseil statutaire chargé d'administrer le contrôle des loyers en fonction du rendement équitable.

Comme pour l'exposé sur le contrôle des loyers selon le rendement équitable, le présent rapport n'entre pas dans tous les détails d'application de l'élément révision des loyers par comparaison avec le marché du système ILJVM. Toutefois, certaines questions doivent faire l'objet d'un examen particulier.

17. Les loyers de logements réglementés semblables peuvent différer pour un certain nombre de raisons. Certains locateurs ont décidé de ne pas recourir aux révisions de loyer et ont consenti des augmentations inférieures à celles accordées, dans des circonstances analogues, à d'autres locateurs qui ont demandé la révision de leurs loyers. Il se peut aussi que certains locateurs perçoivent des loyers comparativement élevés à la suite d'augmentations supérieures à celles autorisées par la législation sur la réglementation des loyers. Même parmi les locateurs qui ont eu recours à la révision des loyers et perçoivent des loyers légaux, les loyers qu'ils ont été autorisés à percevoir peuvent varier notablement en raison des différences de frais, notamment entre un immeuble qui a été vendu et refinancé et un qui ne l'a pas été. Il s'ensuit que des logements semblables, et donc d'égale valeur du point de vue des locataires, peuvent être loués à des prix sensiblement différents.

18. Voir la section 1.4.6 du présent rapport.

5.3.1 Procédures suivies aux audiences sur la comparaison avec le marché

L'une des grandes différences entre le contrôle des loyers en fonction du rendement équitable, qui ne nécessite pas plus d'une audience par an, et la révision par comparaison avec le marché est qu'il peut y avoir autant d'audiences dans toute la province que le demandent les locateurs ou les locataires des divers immeubles. Chaque audience sera conduite par un des agents chargés de la révision, et seuls le locateur et les locataires intéressés ou leurs représentants y participeront. L'audience sur le contrôle pourra prendre plusieurs semaines, alors que les audiences de révision seront normalement achevées au bout d'une heure environ.

Les seuls renseignements nécessaires pour les audiences de révision par comparaison avec le marché seront les loyers de l'immeuble en cours de révision et les loyers d'immeubles jugés comparables. En supposant qu'il existe un registre général des loyers contenant la liste des loyers réels, les renseignements devraient être faciles à obtenir et ne pas donner lieu à contestation[19]. Un problème qui pourrait donner lieu à contestation dans une audience de révision est le choix de l'échantillon d'immeubles servant de base de comparaison des loyers. La meilleure façon de procéder pourrait être de suivre la méthode adoptée pour les révisions d'évaluation. Un agent administratif de la Commission de révision des loyers[20] serait chargé de réunir les renseignements nécessaires, notamment en identifiant des ensembles ou immeubles semblables et en calculant le loyer moyen des logements examinés et des logements de comparaison. Les représentants des propriétaires et des locateurs pourraient contester la liste des immeubles comparables, et l'agent de révision déciderait de modifier ou non cette liste. Les loyers des logements examinés et ceux des immeubles semblables seraient ensuite comparés. Les loyers de chaque type de logement dans l'immeuble considéré seraient révisés pour être conformes au loyer moyen des logements semblables situés dans ces immeubles comparables.

Les audiences de révision par comparaison avec le marché pourront être demandées par le locateur ou par une proportion représentative des locataires de l'ensemble. Le résultat de la révision sera un ajustement décidé par l'agent de révision en fonction du niveau moyen des loyers des logements semblables situés dans le ou les immeubles comparables. Les ajustements de loyer résultant de l'audience de révision seront associés à l'augmentation statutaire fixée par le contrôle des loyers selon le rendement équitable, dans une ordonnance de l'agent de

19. Le registre des loyers est un élément essentiel du système d'indexation à la juste valeur du marché. Un de ses grands avantages secondaires est qu'il dispense d'avoir à déterminer le statut juridique des loyers actuels. Cette question est développée plus en détail dans l'exposé ci-dessous consacré au registre des loyers.

20. Les agents administratifs jouent un rôle différent de celui des agents de révision. Les premiers établissent un rapport et recommandent les mesures à prendre. Les seconds entendent le point de vue des parties intéressées (le locateur et les locataires ou leurs représentants) et prennent une décision.

révision déterminant l'augmentation totale de loyer autorisée pour chaque logement. Pour éviter des hausses brutales dans le cas où les loyers précédents ont été maintenus très bas, l'ordonnance pourrait stipuler qu'une augmentation supérieure à un certain pourcentage, par exemple 10 p. 100, sera étalée sur plusieurs années[21]. Il serait utile d'illustrer ce calcul par un exemple.

5.3.2 Exemples numériques de calcul des loyers autorisés

Le tableau 1 illustre quatre situations. Dans tous les exemples, on a pris comme hypothèse un taux statutaire d'augmentation de 5 p. 100. Dans le premier, la

TABLEAU 1 : Calcul des loyers en vertu du système ILJVM

Année	Loyer réel	Loyer moyen de logements similaires	Taux autorisé par le contrôle des loyers Augmentation de loyer		Rajustement[2] de la révision des loyers par comparaison/ marché
			%	$	
Exemple n° 1					
1986	400 $	420 $	5 %	21 $	20 $
1987	441 $	441 $			
Exemple n° 2					
1986	400 $	380 $	5 %	19 $	(20 $)
1987	399 $	399 $			
Exemple n° 3					
1986	400 $	420 $	5 %	21 $	10 $
1987	431 $	441 $	5 %	22,05 $	10 $
1988	463,05 $	463,05 $			
Exemple n° 4					
1986	400 $	380 $	5 %	19 $	(10 $)
1987	409 $	399 $	5 %	19,95 $	(10 $)
1988	418,95 $	418,95 $			

NOTA : Voir la partie du texte qui traite de cette question.

1. Le taux d'augmentation autorisé dans le cadre d'un système de contrôle des loyers sur la juste valeur du marché est l'augmentation nécessaire pour élever le loyer moyen de l'année courante au niveau des loyers selon la juste valeur du marché l'année suivante.

2. Le rajustement de la révision des loyers par comparaison avec le marché est l'augmentation ou la diminution nécessaire pour ramener le loyer réel au loyer qui correspond au loyer moyen des logements similaires.

21. Par exemple, si la révision exige que le loyer d'un logement soit augmenté de 100 dollars, l'ordonnance peut stipuler que l'ajustement sera imposé à raison de 25 dollars par an pendant quatre ans.

décision prise à la suite de l'audience de révision par comparaison avec le marché est que le loyer de 1986 d'un logement loué 400 dollars est inférieur de 20 dollars au loyer moyen de 1986 pour des logements semblables. Le loyer autorisé pour 1987 sera de 441 dollars, c'est-à-dire le loyer de 1986 ajusté à 420 dollars plus 5 p. 100. Dans le deuxième cas, le loyer de 1986 est supérieur de 20 dollars au loyer moyen de 1986 pour des logements semblables. Le loyer de 1987 sera donc de 399 dollars (380 dollars plus 5 p. 100).

Dans les troisième et quatrième cas, on suppose que l'ajustement est étalé sur deux ans. Dans le troisième, le loyer de 1987 sera égal au loyer de 1986 (400 dollars) plus les 10 dollars d'ajustement plus l'augmentation statutaire. Cette dernière est de 5 p. 100 du loyer de 1986 selon la juste valeur du marché (420 dollars), soit 21 dollars. Le loyer total autorisé pour 1987 sera donc de 431 dollars. Pour 1988, on suppose aussi que le taux statutaire est de 5 p. 100; le loyer de 1988 sera donc de 431 dollars plus les 10 dollars d'ajustement, plus l'augmentation statutaire de 22,05 dollars (0,05 x 441), soit 463,05 dollars[22].

Dans le dernier exemple, le loyer de 1987 sera de 400 dollars, moins les 10 dollars d'ajustement pour la première année, plus les 5 p. 100 sur le loyer selon la juste valeur du marché (380 dollars), soit 409 dollars. Le loyer pour 1988 sera de 409 dollars moins 10 dollars, plus 5 p. 100 de 399 dollars, soit 418,95 dollars.

5.3.3 Date d'effet des ajustements de loyer consécutifs à la révision

L'ajustement de loyer consécutif à une révision prendra effet : 1. à l'expiration de tout bail existant lors de la prise de décision; 2. à la fin de l'année de location[23] dans le cas d'une location mois par mois; ou 3. lorsque le locataire quitte volontairement le logement. De cette façon, le locateur ne sera pas tenu de verser des sommes globales élevées au locataire ou vice versa, ce qui pourrait se produire si l'ordonnance était rétroactive. De plus, le loyer ne variera pas, après que le locataire aura signé un bail ou durant l'année d'unité de location, d'un montant qui n'aurait pu être connu à la signature du bail ou en cas de prolongation de la location mois par mois, selon le cas. Les ordonnances seront consignées dans le registre des loyers. L'occupant d'un logement pour lequel un ajustement de loyer était en attente ou restait à appliquer progressivement recevra un avis à ce sujet de la part des agents du Registre des loyers. Cette mesure permettra de s'assurer que les nouveaux locataires sont informés que les futures augmentations de loyer autorisées pour leur logement peuvent s'écarter du taux statutaire selon la juste valeur du marché.

22. Remarquons que, si le taux statutaire était appliqué au loyer réel actuel, le loyer de 1988 serait inférieur à celui du logement moyen défini lors de l'audience sur la comparaison avec le marché.

23. L'année de location est définie dans le volume 1, p. 34, comme la période de 12 mois commençant à la date d'entrée en vigueur de la dernière augmentation de loyer du logement.

5.3.4 Absence d'immeubles comparables – Utilisation de variations

Dans certaines localités, des difficultés peuvent se présenter du fait de la rareté ou de l'inexistence de logements comparables à ceux de l'immeuble soumis à révision. En outre, les loyers peuvent s'écarter davantage, dans certains types d'immeubles que dans d'autres, du niveau des loyers selon la juste valeur du marché. Pour résoudre ces deux problèmes, il serait souhaitable de mettre au point une procédure de comparaison entre les loyers de logements et d'immeubles dissemblables. À cette fin, on pourrait élaborer des variations normalisées permettant d'estimer les différences de loyer en fonction des différences entre les immeubles. Ces variations pourraient être déterminées par une analyse statistique des données recueillies pour l'audience sur le contrôle des loyers selon le rendement équitable. Les variations officielles à utiliser lors des audiences de révision des loyers pourraient être examinées par le public soit dans le cadre de l'audience annuelle sur le contrôle des loyers selon le rendement équitable, soit lors d'audiences périodiques spécialement organisées à cet effet.

Les variations peuvent par exemple se fonder sur les éléments ci-après :

1. Différences de valeur du terrain selon l'emplacement, qui se traduisent par des différences généralisées de coût et de loyer (par exemple l'avantage croissant qui consiste à se trouver plus près du quartier central des affaires dans les grandes agglomérations)[24];

2. différences d'installations (on peut fixer des variations pour les piscines, les courts de squash, etc.);

3. différences d'âge des immeubles (les loyers peuvent être plus élevés dans les immeubles neufs en raison de la meilleure qualité des logements);

4. accès aux transports publics; ou encore,

5. qualité des services d'entretien.

Le niveau d'entretien des immeubles à comparer lors d'une audience sur la comparaison avec le marché peut susciter des différends importants. Pour traiter cet aspect de la comparaison des immeubles, on élaborera un système d'évaluation qui

24. Il se peut que les variations géographiques ne soient pas nécessaires si l'on fixe des taux statutaires régionaux. Voir section 5.2.4.

servira lors des audiences de révision des loyers par comparaison avec le marché[25]. On pourra utiliser une formule permettant aux agents de la Commission de révision des loyers d'évaluer les immeubles de manière objective au moyen d'une liste de vérification complète des mesures d'entretien jugées nécessaires par les locataires. La liste elle-même et la valeur des variations liées aux différentes évaluations seront établies par le Conseil statutaire à partir des données de son enquête[26]. Les demandes présentées lors de l'audience annuelle pourront porter sur des questions relatives à la forme et aux variations, ainsi qu'à toute autre procédure concernant la révision par comparaison avec le marché.

Comme le nombre des variations possibles peut être élevé, on ne considérera que celles jugées importantes. De plus, il ne faudra tenir compte que des facteurs qui donnent lieu à des différences de valeur pour les locataires, et non à des différences de coût pour les locateurs. Le but n'est pas de transformer la procédure de révision en un système de répartition des coûts, mais de constater les différences de valeur entre des logements d'immeubles différents. Dans la mesure où les données le permettent, il faudra déterminer des variations pour des éléments tels que le nombre et la taille des pièces, la superficie du logement, etc. Il faudra peut-être aussi que les agents de révision prennent des décisions discrétionnaires au sujet de différences importantes pour lesquelles il n'a pas été défini de variation normalisée.

5.3.5 Effet de la révision des loyers sur le niveau général des loyers

On pourrait faire remarquer que, s'il y a un grand nombre d'audiences de révision et si les augmentations de loyer ne sont pas compensées par des diminutions, l'augmentation réelle des loyers moyens sur le marché pourra être supérieure ou inférieure au taux statutaire du contrôle des loyers. De ce fait, les rendements réels du secteur pourraient être supérieurs ou inférieurs au rendement équitable. Cela ne devrait pas poser de problème, car l'augmentation statutaire de l'année suivante sera calculée en fonction de la différence entre le niveau des loyers réels et le niveau nécessaire pour que l'industrie obtienne un rendement équitable l'année suivante, compte tenu du fait que les augmentations réelles de coût seront inévitablement différentes des augmentations prévues.

25. La seule solution pratique autre que le recours à un système d'entretien rotatif serait d'utiliser, pour mesurer le niveau d'entretien, les dépenses d'entretien esthétique réelles par logement. Un propriétaire qui dépense plus que le montant normal en travaux d'entretien esthétique tels que nettoyage, peinture ou jardinage aura normalement un immeuble de meilleure qualité. Les variations positives ou négatives traduiront la qualité des services d'entretien de l'immeuble. Les dépenses pourront servir à mesurer la qualité de l'immeuble puisqu'on peut les déterminer plus objectivement qu'en évaluant directement le caractère attrayant de celui-ci.

26. Cette analyse doit non seulement tenir compte de la valeur des variations, mais aussi examiner s'il faut les indiquer en dollars ou en pourcentage.

5.3.6 Fréquence des révisions par comparaison avec le marché

Le nombre des audiences de révision par comparaison avec le marché, requis pour fixer les loyers selon la juste valeur du marché dans toute la province, est une préoccupation importante. Il est évident que les locateurs et les locataires pourront être incités à demander de telles audiences et qu'il risquera d'y avoir au début un afflux de demandes. De plus, il y a des chances pour que les audiences engendrent d'autres audiences, notamment pour les immeubles qui font partie de l'ensemble d'immeubles comparables examinés au cours d'une audience. Cinq points sont à noter en ce qui concerne le volume de travail.

Premièrement, une audience ne pourra être convoquée que si elle est demandée par les locateurs ou par un pourcentage représentatif des locataires d'un immeuble.

Deuxièmement, il n'y aura ordinairement par immeuble qu'une audience de révision des loyers par comparaison avec le marché. Une deuxième audience ne sera nécessaire que s'il y a eu des modifications physiques importantes dans l'immeuble ou dans le niveau du service, susceptibles d'affecter la valeur des logements de cet immeuble par rapport à ceux d'autres immeubles. Aucune audience ne sera motivée par une augmentation des taux d'intérêt ou des frais d'exploitation, comme cela se fait dans le cadre du système actuel de répartition des coûts. Le contrôle des loyers selon le rendement équitable tient compte de tous les facteurs de coût.

Troisièmement, les audiences seront relativement courtes, les affaires à traiter étant limitées.

Quatrièmement, une fois qu'un ensemble d'immeubles mutuellement comparables aura été déterminé aux fins de l'audience de révision, il servira de point de référence si d'autres immeubles de l'ensemble ou même d'autres immeubles semblables de la zone sont révisés. Une fois le système lancé, les travaux préparatoires aux audiences diminueront donc nettement. Il faut noter qu'une audience de comparaison avec le marché ne fixera que les loyers de l'immeuble en révision. Même si celui-ci a été utilisé comme point de comparaison pour une audience de révision antérieure, la question de la comparabilité avec le même ensemble d'immeubles pourra faire l'objet de réclamations par l'une ou l'autre des parties. Des renseignements nouveaux pourront justifier le rejet de tout ou partie des immeubles servant de comparaison. Ils pourront aussi conduire au réexamen de variations qui n'ont pas été prises en considération lors de la décision précédente.

Cinquièmement, les négociations exposées à la section 5.5 ci-après pourront réduire l'afflux des demandes de révision, notamment pour les petits immeubles, qui risqueraient sans cela de faire peser le plus lourd fardeau sur le système.

5.4 Révision des loyers d'un seul immeuble

En Ontario, il est actuellement courant que les loyers de logements semblables situés dans un même immeuble soient très différents. Le système de répartition des coûts, notamment depuis que la pratique de la péréquation a été interdite par la loi de 1982, a perpétué et renforcé les inégalités qui existaient au sein des immeubles lors de l'adoption de la réglementation en 1975[27]. La comparaison avec le marché prévue par le système ILJVM permettra de réduire les différences de loyer entre logements semblables d'un même immeuble, ainsi qu'entre logements d'immeubles différents. Toutefois, si ni le locateur ni les locataires ne jugent nécessaire de faire une comparaison complète des loyers avec le marché vu qu'ils ne se préoccupent que des différences de loyer entre les logements semblables de l'immeuble, il suffira d'utiliser un procédé plus simple qui ne compare que les loyers de l'immeuble : la révision des loyers d'un seul immeuble.

Une audience de révision des loyers d'un seul immeuble pourra être demandée par le locateur ou par un nombre quelconque de locataires d'un immeuble si on considère que les différences de loyer au sein de l'immeuble ne sont pas raisonnables. Les loyers pourront donc être égalisés sans nécessiter une audience de révision par comparaison avec le marché, en regroupant les logements selon le type et en ajustant les loyers des logements de chaque catégorie sur le loyer moyen de cette catégorie. Dans ce cas, tous les logements d'un ensemble seront pris en considération, et le revenu total perçu par le locateur sur l'immeuble restera inchangé.

Les audiences de révision d'un seul immeuble pourront aussi servir à traiter des questions particulières à un ou à quelques logements faisant partie d'un complexe résidentiel. Par exemple, si un petit locateur n'a rénové que quelques logements dans un immeuble, il pourra demander un loyer différent pour les logements rénovés et ceux qui ne le sont pas. Dans ce cas, les loyers des logements rénovés pourront être augmentés sans que cela modifie le loyer des autres logements. Les loyers des logements rénovés devront être conformes aux loyers du marché pour des logements de qualité semblable. La différence pourra être fixée soit en déterminant le loyer du marché pour des logements semblables, soit par référence aux variations établies[28].

Les affaires portant sur des cas de loyers prétendument abusifs ou d'éviction

27. Le chapitre 10 du volume 1 du présent rapport (Ventilation de l'augmentation de loyer totale) traite des questions qui se posent lorsque les loyers de logements semblables sont sensiblement différents et que les loyers de logements dissemblables ne correspondent pas à leurs différences de valeur.

28. Les variations étudiées à la section 5.3.4 pourront être utilisées lors des audiences de révision des loyers d'un seul immeuble pour faciliter les comparaisons entre logements dissemblables au sein de l'immeuble.

économique[29] pourront aussi être traitées dans le cadre d'audiences de révision des loyers d'un seul immeuble, qui détermineront le niveau normal des loyers pour des logements semblables.

Quel que soit le but de l'audience, s'il apparaît que les loyers de certains logements sont disproportionnés par rapport aux loyers de logements semblables au sein de l'immeuble ou si les différences de loyer entre divers logements ne peuvent être justifiées par les variations autorisées, des ajustements de loyer seront ordonnés pour les logements faisant l'objet de la révision. Comme pour la révision des loyers par comparaison avec le marché, les ajustements élevés pourront être étalés sur plusieurs années.

5.5 Négociation

Du fait que le système d'indexation sur la juste valeur du marché détermine directement les loyers théoriquement corrects qui devraient être exigés, tous les immeubles locatifs de la province devraient théoriquement être pris en considération dans une audience de comparaison avec le marché. Dans ce cas, le taux statutaire du contrôle des loyers selon le rendement équitable, associé aux ordonnances de révision, aboutirait finalement à ce que les loyers de tous les logements soient ajustés au niveau de la juste valeur du marché et maintenus à ce niveau au fur et à mesure que celui-ci varie en raison de l'inflation et d'autres facteurs économiques. Mais en pratique, il y a une limite physique au nombre d'ensembles révisables chaque année, et il pourrait s'écouler un certain temps avant que chaque logement fasse l'objet d'une révision de loyer par comparaison avec le marché. En outre, il y aura des ensembles dont ni les locateurs ni les locataires ne tiennent à s'engager dans l'opération de révision. C'est ce qui s'est produit pour le système actuel de répartition des coûts en Ontario; de nombreuses personnes continuent de considérer qu'il est préférable de ne pas se lancer dans une opération de régularisation officielle et administrativement complexe.

La négociation[30] permettra d'alléger le fardeau administratif du système réglementaire sans compromettre sensiblement son intégrité. Dans le système ILJVM, le processus de révision par comparaison avec le marché pourrait tout d'abord être laissé à la négociation entre locateur et locataires. Les données sur les loyers consignées dans un registre des loyers officiel[31] aideraient à déterminer le niveau général des loyers dans la zone et permettraient aux parties de fixer pour

29. La perception de loyers abusivement élevés (escroquerie) et l'éviction pour raisons économiques ont été définies et étudiées dans les sections 4.2.1 et 4.2.2.

30. Voir l'examen du problème de la réglementation facultative ou obligatoire à la section 3.1.2.

31. Voir l'examen du registre des loyers à la section 5.6 ci-dessous.

elles-mêmes un loyer conforme à celui exigé pour des logements semblables dans d'autres immeubles. Cette formule permettrait aux locateurs et aux locataires de déterminer un loyer mutuellement acceptable sans s'engager dans le processus des audiences. Elle serait souhaitable tant pour réduire le volume de travail que pour traiter des cas particuliers qui peuvent dépasser les règles générales employées dans le processus d'audience formalisé.

Comme rien ne garantit que les loyers négociés correspondront aux loyers selon la juste valeur du marché déterminés au moyen de la révision des loyers par comparaison avec le marché, le locateur ou les locataires pourront demander à tout moment une révision. Un loyer négocié sera alors remplacé par une ordonnance rendue dans le cadre d'une audience de révision des loyers par comparaison avec le marché. Si un locateur et un locataire ne peuvent s'entendre sur le loyer, on aura recours au taux statutaire du contrôle des loyers selon le rendement équitable[32] pour déterminer le maximum exigible, à moins que le locateur ou les locataires ne demandent une audience de comparaison avec le marché.

Le but recherché en permettant la négociation est d'éviter des audiences inutiles. Une fois qu'une audience aura eu lieu, le loyer fixé par ordonnance sera considéré comme le loyer selon la juste valeur du marché, et il n'y aura plus de raison d'accorder la possibilité de négocier. La négociation des loyers ne sera donc pas autorisée si les loyers de l'immeuble ont été ajustés à la juste valeur du marché par une audience de révision à un moment quelconque dans le passé.

Les locataires seront protégés en n'étant pas tenus d'accepter une augmentation qui porterait leur loyer au-dessus du loyer enregistré. Cependant, tout loyer accepté par un locataire s'appliquera obligatoirement pendant la durée du bail, ou pendant un an s'il n'y a pas de bail, sous réserve de deux limites. Premièrement, si le locataire peut établir devant un tribunal qu'il a été contraint d'une façon ou d'une autre à accepter de payer un loyer supérieur au loyer enregistré, le loyer convenu sera annulé. Deuxièmement, si une audience de comparaison avec le marché ou de révision d'un seul immeuble fixe un loyer différent de celui stipulé dans un bail, le loyer fixé par ordonnance se substituera au loyer du bail.

Comme le loyer qu'un locataire a accepté de payer sera un loyer légal, le locataire ne pourra demander le remboursement d'aucun loyer convenu, même supérieur au loyer enregistré.

Si les locataires sont informés de leurs droits, il est raisonnable de supposer qu'en général ils n'accepteront pas de loyer négocié supérieur à l'ancien loyer plus l'augmentation indicative, sauf s'il est évident que ce loyer est inférieur au loyer payé pour des logements semblables dans d'autres immeubles. Autrement dit, ils n'accepteront un loyer plus élevé que s'il est évident qu'une audience de comparaison avec le marché fixerait de toute façon un loyer plus élevé. En général, le

32. En ce qui concerne le mode de détermination du taux statutaire, c'est évidemment une question dans laquelle le processus de négociation n'a rien à voir.

loyer négocié sera plus proche du loyer du logement selon la juste valeur du marché que celui qui résulterait de la stricte application du taux statutaire sans audience de révision.

Pour faire en sorte que les locataires connaissent leurs droits, un loyer négocié ne sera valable que si le locataire a signé une formule officielle d'augmentation de loyer indiquant l'ancien loyer enregistré, le taux statutaire, le nouveau loyer enregistré, le numéro de téléphone du registre des loyers et d'autres renseignements pertinents. Les agents du registre des loyers pourront donner aux locataires qui téléphonent la confirmation du loyer enregistré, ainsi que d'autres renseignements sur leurs droits aux termes du système ILJVM.

5.6 Le système ILJVM et le Registre des loyers

Dans le volume 1 du présent rapport, on explique qu'il y a deux raisons d'instituer un registre des loyers. On dit en effet ce qui suit :

> Premièrement, les locataires trouvent qu'il est nécessaire d'avoir accès à une source de renseignements sur les loyers qu'ils devraient payer pour les locaux qu'ils occupent ou envisagent de louer. Deuxièmement, un registre des loyers permettrait de déterminer si les propriétaires ont respecté les limites prescrites pour les augmentations de loyer. (p. 212)

Ces remarques ont été faites dans le cadre d'un système restrictif de réglementation des loyers qui n'autorise pas la négociation privée des loyers. Mais le registre est aussi utile pour le système ILJVM, car il est la source essentielle de renseignements sur les loyers comparatifs à utiliser lors des audiences de comparaison avec le marché. De plus, il fournira aux locateurs et aux locataires les informations dont ils ont besoin pour négocier un loyer raisonnable par rapport aux loyers de logements semblables.

Pour que le registre remplisse sa fonction, il faut y consigner tant le loyer réel payé par le locataire que le loyer enregistré. Le loyer enregistré sera le maximum que le locateur peut exiger sans le consentement du locataire. Il reflète le loyer de base, les augmentations indicatives annuelles et toute ordonnance rendue lors d'audiences de comparaison avec le marché ou de révision des loyers d'un seul immeuble.

5.7 Loyers illégaux antérieurs à l'application du système ILJVM

Il y a toujours des individus prêts à transgresser un système réglementaire qui entrave leur liberté d'action. Cela a été assurément le cas avec le système de réglementation des loyers en vigueur en Ontario depuis 1975. Certains locateurs peuvent même prétendre que, comme le système de réglementation les empêche

d'obtenir un rendement suffisant de leurs investissements, il estiment justifié de faire payer des loyers illégaux. Du fait que le système ILJVM est conçu pour rétablir les loyers à la juste valeur du marché, il ne sera plus possible d'avancer cet argument. De même, l'administration n'aura plus aucune raison de retarder l'application effective des limites imposées aux augmentations de loyer par le système ILJVM. En outre, les possibilités de se soustraire à la réglementation ou de la contourner seront fortement réduites par l'existence d'un registre qui permettra aux locataires de vérifier aisément la validité de leurs loyers.

Les loyers illégaux, si toutefois ils existent dans le cadre du système ILJVM, ne devraient poser qu'un problème mineur une fois que le régime d'indexation des loyers à la juste valeur du marché aura été en vigueur assez longtemps pour permettre au marché de revenir à une situation équilibrée entre l'offre et la demande, et par là même à des taux normaux d'inoccupation. Dans un marché équilibré, le jeu de la concurrence renforcera les contraintes du système de réglementation. Cependant, au moment de la mise en place du système ILJVM, la question se posera de savoir comment traiter les demandes non réglées de remboursement de loyers illégaux perçus dans le cadre du système de répartition des coûts en cours de remplacement. On n'a aucune indication sur le nombre des demandes possibles, ni sur le montant global des remboursements de loyers illégalement perçus auxquels les locataires ont droit en vertu de la loi. La juridiction relative aux circonstances donnant naissance à des réclamations pour loyer illégal est encore en train de se développer, tandis que les tribunaux se débattent avec l'interprétation de la législation applicable. Le montant en jeu est probablement élevé, et ces réclamations constituent assurément un point très sensible pour les locataires et les locateurs.

La loi de 1979 n'a fixé aucune limite au délai dont les locataires disposent pour réclamer le remboursement de loyers perçus illégalement. La loi de 1986 prévoit une procédure complexe d'avis et de réclamations destinée à maintenir l'égalité entre locateurs et locataires. Cette procédure interdit les demandes de remboursement de loyers payés en trop, plus de six ans avant que le locataire ait présenté sa demande de remboursement. La loi de 1986 donne en outre au locateur la possibilité de régler les sommes éventuellement réclamées avant l'entrée en application du délai. Toutefois, il se peut très bien que, lorsque le système ILJVM entrera en vigueur, et en supposant qu'il soit adopté comme politique gouvernementale, il y ait des réclamations non révélées et des réclamations révélées mais non réglées relatives au remboursement de loyers qui, aux termes des lois de 1979 et 1986, ont été perçus illégalement. Ces réclamations sont des droits acquis aux locataires, et il serait contraire aux principes fondamentaux du droit de les déclarer périmées.

Nonobstant la possibilité que les loyers illégaux aux termes de la loi actuelle se trouvent être des loyers selon la juste valeur du marché dans le système ILJVM, la Commission d'enquête estime que ce serait une erreur de supprimer des droits établis par la loi en appliquant rétroactivement une notion de loyer selon la juste valeur du marché qui ne régissait pas la réglementation des loyers à l'époque. Par

conséquent, les demandes de remboursement de loyers illégalement perçus non encore réglées au moment où le système ILJVM remplacera le système actuel doivent rester soumises aux dispositions de la loi de 1986. Il pourrait s'ensuivre que quelques locateurs aient à rembourser des sommes en vertu de cette législation, tout en ayant le droit d'augmenter le loyer du même logement en vertu du système ILJVM. L'éventualité de telles situations insolites ne change en rien la validité du système ILJVM ni la légalité du système actuel.

5.8 Traitement des immeubles loués après 1975

La loi de 1986 traite différemment les immeubles loués pour la première fois avant 1975 et ceux loués par la suite. Le système ILJVM introduira une distinction différente. Tous les immeubles loués avant la mise en place du système ILJVM seront traités de la même façon, alors que les immeubles loués après seront soumis à une exemption temporaire. La présente section est donc divisée en deux parties.

5.8.1 Immeubles loués avant la mise en place du système ILJVM

Lors de l'application du système ILJVM en Ontario, il faudra examiner la question de savoir s'il y a lieu de tenir compte des différences de loyer entre immeubles contrôlés et non contrôlés depuis 1975 et 1986[33]. Comme il est indiqué à la section 1.3.1, Slack (1986), après avoir examiné plusieurs études sur le niveau des loyers dans les secteurs contrôlés et non contrôlés du marché du logement locatif en Ontario, a conclu que les loyers moyens des logements contrôlés étaient inférieurs de 7,5 à 11 p. 100 au niveau de concurrence du marché, et que les loyers moyens des logements non contrôlés étaient supérieurs de 9 à 10 p. 100 à ce niveau. Il est donc probable que les données recueillies pour la première audience de contrôle des loyers selon le rendement équitable feront apparaître une différence entre les deux secteurs du point du vue de l'écart entre le niveau des loyers réels et celui des loyers selon la juste valeur du marché.

Le clivage du marché selon le statut réglementaire antérieur ou postérieur à 1975 poserait des problèmes. L'écart moyen entre les deux catégories n'aide pas à déterminer les ajustements de loyer appropriés pour des immeubles pris individuellement. Parmi les immeubles antérieurs à 1975, par exemple, on remarque des différences notables entre ceux qui ont subi la révision des loyers, notamment ceux qui ont changé de main et dont l'acheteur a répercuté des pertes financières sur des tiers, et ceux qui n'ont jamais fait l'objet d'une révision, notamment lorsque le locateur s'est strictement conformé au taux statutaire d'augmentation des loyers.

Vu la mesure dans laquelle le rapport entre les loyers de logements semblables

33. La possibilité de traiter différemment les immeubles loués après la mise en place du système est examinée à la section suivante 5.9.

a été déformé depuis 1975 par la réglementation des loyers, la position la plus réaliste serait d'appliquer un seul taux statutaire à tous les logements quels que soient leur âge, leur statut juridique et l'historique des augmentations de loyer. Toutes ces différences entre logements devraient être traitées cas par cas au moyen de la révision des loyers par comparaison avec le marché.

5.8.2 Immeubles loués après la mise en place du système ILJVM

Un problème à examiner séparément concerne le loyer initial que les propriétaires devraient être autorisés à percevoir pour des logements mis sur le marché après l'entrée en application du système ILJVM. Ces loyers pourraient être fixés par une audience de révision des loyers par comparaison avec le marché; toutefois, il y aurait avantage à exempter les immeubles neufs de la réglementation des loyers pendant une période de cinq ans. Cette exemption contribuerait à attirer l'investissement dans de nouveaux logements locatifs sans que la situation se retourne contre les locataires, car les loyers des immeubles neufs sont efficacement régis par les lois du marché.

L'exemption de cinq ans, comme on l'appellera, n'était pas un problème critique lors de l'adoption de la réglementation des loyers en 1975. Les constructions neuves n'étaient pas soumises à cette loi, mais celle-ci devait arriver à expiration avant qu'un volume important de constructions neuves aient pu être achevées. Bien que la loi de 1986 s'applique aux constructions neuves, la question de l'exemption de cinq ans n'a pas été soulevée lors des débats qui ont précédé son adoption.

Beaucoup reconnaissent qu'en exemptant de la réglementation les immeubles neufs pendant cinq ans, on augmenterait l'approvisionnement en logements locatifs neufs. Le fait de donner aux locateurs une plus grande latitude dans la fixation des loyers attirerait davantage les investissements dans l'industrie du logement. Beaucoup admettent aussi que les propriétaires ne pourraient profiter de cette liberté pour faire des bénéfices élevés. Les frais afférents aux immeubles neufs sont supérieurs à ceux des immeubles anciens, et les locateurs ont des difficultés à trouver des locataires disposés à payer même un loyer correspondant au seuil de rentabilité.

De plus, après l'expiration de la période d'exemption, le locateur ou les locataires seraient libres de demander une révision des loyers par comparaison avec le marché, ce qui donnerait l'occasion de rectifier les loyers pour les ajuster si nécessaire à la juste valeur du marché.

5.9 Comparaison entre le système légal de réglementation des loyers par répartition des coûts et le système ILJVM

La loi de 1986 prend le relais, avec certaines modifications, du système de réglementation des loyers établi par la loi de 1979. Elle associe le taux statutaire du

contrôle des loyers, qui est désormais applicable à tous les logements locatifs, et la révision des loyers à laquelle les locateurs peuvent, comme auparavant, recourir en tant que «soupape de sécurité». Les expressions contrôle des loyers et révision des loyers utilisées pour désigner les deux parties du système ne figurent dans aucune des deux lois. La Commission d'enquête leur a conféré un sens officiel au volume 1 du présent rapport. (Les dispositions réglementaires de la loi de 1979 figuraient dans la partie IX de la loi de 1979 sous l'intitulé «Révision des loyers». Cet élément est devenu la partie VI de la loi de 1986 intitulée «Réglementation des loyers».) La révision des loyers consiste à fixer les loyers d'un ensemble en fonction d'un examen des circonstances particulières à cet ensemble. Dans le système ILJVM, on utilise les termes de contrôle des loyers selon le rendement équitable et de révision des loyers par comparaison avec le marché, étant donné que ces termes décrivent les procédés auxquels ils sont liés, mais il existe des différences fondamentales entre les procédés fixés par la loi et ceux du système ILJVM. L'examen de ces différences est divisé en deux sections. La section 5.9.1 traite des différentes façons de déterminer les taux statutaires, et la section 5.9.2 concerne les différentes méthodes de révision des loyers appliquées selon les deux systèmes.

5.9.1 Différences entre les divers modes de fixation du taux statutaire d'augmentation des loyers

Les taux statutaires fixés à 8, 6 et 4 p. 100 depuis 1975 dans le cadre du système de répartition des coûts ont été décidés sans explication par le gouvernement. On suppose qu'ils correspondaient aux taux d'inflation existant à l'époque de leur adoption. Le taux statutaire fixé aux termes de la loi de 1986 résulte de l'application de deux formules énoncées en détail dans la législation. La première est l'Indice des frais d'exploitation d'immeubles, ou IFEI, qui est lui-même un facteur du calcul de l'Indice des coûts d'ensembles domiciliaires, ou ICED. Ce dernier pourcentage devient le taux statutaire d'augmentation des loyers autorisé pour l'année suivante.

Dans une publication de décembre 1986 intitulée « propos de la révision des loyers», le ministère du Logement a formulé les remarques ci-après sur l'utilisation de l'IFEI pour déterminer le taux statutaire du contrôle des loyers :

> On a conçu une formule qui comprend plus de 20 éléments ayant une incidence sur les frais d'*entretien d'un immeuble locatif normalement bien géré.*
>
> On s'est aperçu que le meilleur moyen de contrôler la variation du coût de la plupart de ces éléments est d'utiliser simplement les parties appropriées de l'Indice des prix à la consommation, qui mesure les

variations de coût de la plupart des éléments d'entretien des immeubles.

Résultat : une formule de calcul du taux statutaire de révision des loyers fixée chaque année en fonction des conditions économiques dans lesquelles se trouvent placés tous les individus.

Résultat : un traitement équitable pour les propriétaires.

Résultat : un bon entretien des immeubles et une protection contre l'inflation pour les locataires.

Ainsi, aux termes de la nouvelle loi, le taux statutaire de révision des loyers évolue en fonction de la situation. Chaque année, le ministère du Logement calculera le taux pour l'année suivante et l'annoncera au plus tard le 31 août.

Cette méthode de réglementation suppose que les loyers de base auxquels s'ajoute l'augmentation autorisée correspondaient à la juste valeur du marché. Si les loyers de base étaient élevés ou faibles par rapport au niveau des loyers selon la juste valeur du marché, la répartition des coûts n'ajustera pas les loyers à la juste valeur du marché.

Le taux statutaire selon le rendement équitable prévu dans le système IUJVM est déterminé de manière fondamentalement différente. C'est le taux d'augmentation des loyers nécessaire pour amener le niveau réel des loyers du marché, tel qu'il est déterminé par une étude du marché faite l'année précédente, au niveau de la juste valeur du marché estimé pour l'année suivante. Bien que le niveau des loyers selon la juste valeur du marché ainsi estimé inclut des augmentations prévisionnelles de frais, le taux statutaire pourra être inférieur ou supérieur au pourcentage d'augmentation des frais, de manière à compenser l'écart entre le niveau actuel des loyers réels et celui des loyers selon la juste valeur du marché.

Le contrôle des loyers selon la juste valeur du marché vise à atteindre les objectifs de la réglementation des loyers décrits au chapitre IV, conformément à l'orientation suivie par la Commission d'enquête et implicite dans le décret, selon laquelle les loyers doivent être équitables. Il le fait directement en recueillant les données requises pour fixer un taux de variation amenant les loyers au niveau de la juste valeur du marché, tout en veillant à ce que ce niveau ne soit pas dépassé, plutôt qu'en laissant le hasard décider de cet élément vital. Le système de répartition des coûts non seulement repose sur une base qui n'est pas alignée sur le niveau des loyers selon la juste valeur du marché, mais utilise des formules qui risquent de rendre l'augmentation du revenu locatif très différente de celle des frais d'exploitation des locateurs. Après quelques années, le résultat de l'application de l'ICED aux loyers actuels pourrait être soit de rapprocher ces loyers du loyer selon la juste valeur du

marché, soit de les en éloigner encore davantage. Il n'existe aucun mécanisme permettant de déterminer l'ampleur de l'écart ou de savoir si les loyers réels sont supérieurs ou inférieurs à la juste valeur du marché. Le taux statutaire déterminé selon l'ICED et le taux statutaire du système ILJVM ne sont pas deux méthodes différentes d'estimation du taux d'augmentation des frais du locateur moyen, pour les raisons suivantes.

L'ICED ne tient pas compte des frais de financement. Comme la variation des frais de financement n'est pas liée à celle des frais d'exploitation, l'ICED peut s'écarter notablement du taux d'augmentation ou de diminution des loyers selon la juste valeur du marché[34]. Le contrôle des loyers dans le système ILJVM fait appel à une enquête réelle sur les données financières relatives aux locateurs pour déterminer ce facteur essentiel du taux statutaire du contrôle des loyers.

Le taux statutaire déterminé selon l'ICED évalue la variation des frais des locateurs à partir de l'indice des prix à la consommation (IPC), des sous-éléments de l'IPC et des indices du revenu de la population active. Cette formule offre l'avantage de ne pas avoir à recueillir de données réelles sur les frais des locateurs puisqu'on utilise des sources déjà existantes. Toutefois, ces sources n'ont qu'un rapport lointain avec les frais des locateurs; elles ne sont donc pas des indicateurs fiables de la variation réelle des frais des locateurs. Par conséquent, on ne peut considérer l'IFEI comme une bonne estimation du véritable taux de variation des frais d'exploitation des locateurs, et encore moins de la variation des loyers nécessaire pour amener ceux-ci au niveau de la juste valeur du marché. Il n'y a en fait aucune raison que le calcul de l'IFEI utilisé dans la méthode de l'ICED soit une meilleure estimation de l'augmentation des frais d'exploitation qu'une estimation grossière beaucoup plus simple, telle que la seule augmentation de l'IPC. La complexité du calcul peut donner l'apparence d'une plus grande exactitude, mais dans ce domaine, l'exactitude s'obtient en recueillant des données.

Il faut aussi remarquer que l'ICED, qui sert de taux statutaire du contrôle des loyers, est égal à 2 p. 100 plus 2/3 du pourcentage d'augmentation de l'IFEI[35]. Sur une période de plusieurs années, le taux statutaire moyen (ICED) ne sera égal à l'augmentation estimative moyenne des frais (IFEI) que si l'IFEI est de 6 p. 100. Il sera inférieur à l'IFEI si l'IFEI est supérieur à 6 p. 100, et supérieur si l'IFEI est inférieur à 6 p. 100. Même si les estimations utilisées pour les frais des locateurs étaient exactes, l'ICED dévierait presque à coup sûr de la variation des frais d'exploitation des locateurs. Le fait qu'il soit élevé ou bas dépendra du fait que les

34. Par exemple, si le taux d'inflation et les taux d'intérêt sont stables, les frais de financement (emprunts et capitaux propres) seront constants. Si l'inflation est de 5 p. 100, il se peut que les frais de fonctionnement augmentent d'environ 5 p. 100, les frais de financement restant inchangés. Si l'on suppose que les frais d'exploitation représentent environ la moitié des frais totaux des locateurs, l'augmentation des coûts économiques totaux (exploitation plus financement) des locateurs ne sera que d'environ 2,5 p. 100.

35. L'ICED a une valeur minimale de 2 pour cent.

taux d'inflation sont en moyenne inférieurs ou supérieurs à 6 p. 100.

Une conclusion s'impose. Bien que le calcul de l'ICED repose sur une formule qui comprend «plus de 20 éléments ayant une incidence sur les frais d'entretien d'un immeuble locatif normalement bien géré», l'augmentation du revenu locatif autorisée par l'ICED peut s'écarter notablement de celle des frais d'exploitation des locateurs. Il est probable que le niveau général des loyers s'écartera encore davantage de leur niveau selon la juste valeur du marché.

Il est évident qu'au bout de quelques années, les loyers résultant de l'application de l'ICED aux loyers actuels seront soit plus proches, soit plus éloignés encore des loyers selon la juste valeur du marché. Dans chaque cas, cet effet dépendra du niveau où le loyer réel se trouve par rapport au loyer selon la juste valeur du marché, de la situation économique future et de la façon dont les indices servant à calculer l'IFEI sont liés aux augmentations réelles des frais des locateurs.

Si le système de réglementation ne détermine pas explicitement et précisément le niveau des loyers, selon la juste valeur du marché, il n'inspirera pas confiance dans sa capacité d'atteindre l'objectif consistant à traiter équitablement locateurs et locataires. Si, pour éviter de procéder à une vaste collecte de données, on compromet le système au point qu'il est jugé par les investisseurs ou les locataires moins équitable que le marché non réglementé, ce système fera plus de mal que de bien au marché du logement locatif. Pour dire les choses simplement : un système de réglementation mal conçu risque d'être pire pour les locateurs et les locataires que pas de système du tout, notamment s'il reste en vigueur pendant de nombreuses années.

5.9.2 Différences touchant le processus de révision des loyers

Il n'existe aucune ressemblance entre le système de révision des loyers actuellement en vigueur en Ontario et la révision des loyers par comparaison avec le marché telle qu'elle est prévue dans le système ILJVM[36]. Le mécanisme de révision actuel consiste à répercuter sur les locataires les frais d'exploitation réels des locateurs pris individuellement. Bien que la Loi de 1986 ait apporté plusieurs modifications au taux autorisé d'augmentation des loyers, ce taux est théoriquement le même que dans les lois de 1975 et 1979, sauf l'exception indiquée ci-dessous[37]. La modification

36. La Commission d'enquête a adopté l'expression révision des loyers par comparaison avec le marché – parfois abrégée en révision des loyers – car le terme de révision décrit avec précision l'opération de comparaison des loyers.

37. 134 1) Les logements locatifs ci-après sont exemptés de cette partie:
c) tout logement locatif situé dans un immeuble dont aucune partie n'était occupée comme logement locatif avant le 1er janvier 1976.

importante est que, dans le calcul de l'augmentation de loyer totale pour un ensemble d'habitation dont aucune partie n'a été occupée à titre de logement locatif avant le 1[er] janvier 1976, on peut inclure un élément relatif au rendement des capitaux propres du locateurs[38]. Les autres modifications apportées à la méthode de calcul concernent tous les ensembles, mais ne changent pas le système.

Le système ILJVM rejette le recours à la méthode de répartition des coûts pour réviser les loyers de locateurs pris individuellement, pour les raisons exposées dans l'examen de la réglementation des loyers selon la répartition des coûts, présenté à la section 3.1.3.1. Le mécanisme de révision est remplacé par une procédure destinée avant tout à aligner les loyers de logements semblables. Les frais des locateurs n'entrent pas en ligne de compte dans ce processus de révision, car le taux statutaire selon le rendement équitable tient compte intégralement et convenablement des considérations de frais.

5.10 Conclusions

Le système ILJVM vise à fixer les loyers au niveau de la juste valeur du marché et à les empêcher de dépasser ce niveau. Il combine le taux statutaire du contrôle des loyers et un système de révision des loyers. Le taux statutaire autorisera des augmentations de loyer qui permettront à l'industrie d'obtenir un rendement équitable. Il sera fixé par le Conseil statutaire et se composera de deux éléments : le pourcentage selon lequel le niveau actuel des loyers est inférieur ou supérieur au niveau actuel des loyers selon la juste valeur du marché, et le pourcentage d'augmentation des frais durant l'année prévisionnelle. Les frais comprennent le rendement des investissements. Pour cela, il faut déterminer les capitaux utilisés – base de capital – et les frais nécessaires pour les réunir et les conserver – le taux de rendement. La détermination de la base de capital tiendra compte des variations actuelles de la valeur des biens immobiliers.

L'aspect révision des loyers du système ILJVM prendra la forme d'une révision des loyers par comparaison avec le marché consistant à comparer les loyers de logements semblables situés dans des immeubles différents présentant des

38. La méthode de calcul a été modifiée sur plusieurs points, notamment: 1) la suppression de l'exemption de 750 dollars; 2) l'utilisation de taux prescrits plutôt que de taux réels d'augmentation des frais dans la plupart des circonstances pour les éléments des frais d'exploitation des locateurs; 3) le fait que les frais ne peuvent plus bénéficier de provisions; 4. le rétablissement du système de péréquation qui avait été suspendu par la loi intérimaire de 1982; 5. l'adoption de dispositions spéciales pour les loyers "en stagnation chronique". Bien que ces modifications changent le calcul de l'augmentation de loyer autorisée, elles n'ont pas d'effet sur le système du point de vue de la méthode de révision des loyers qui fait appel aux systèmes présentés à la section 4.1. Les remarques concernant la méthode de répartition des coûts restent donc valables malgré les modifications apportées au système par la loi de 1986. La procédure de révision est très différente, mais cela ne modifie pas le calcul de l'augmentation de loyer autorisée.

caractéristiques semblables. L'ajustement de loyer qui résultera, pour chaque logement, de l'effet combiné d'une augmentation, voire d'une diminution, statutaire et de l'ajustement par comparaison, sera appliqué sans effet rétroactif. Locateurs et locataires n'auront donc pas à payer de sommes globales sur des loyers passés qui auraient été supérieurs ou inférieurs au loyer selon la juste valeur du marché déterminé par le système ILJVM.

Chapitre VI

Conclusions et recommandations

Le présent chapitre porte sur les conclusions qui se dégagent de l'analyse des politiques sur le logement locatif exposée dans les cinq chapitres précédents. À partir de ces conclusions, la Commission d'enquête a fait des recommandations qui traitent des caractéristiques du système d'indexation des loyers sur la juste valeur du marché (ILJVM) décrit au chapitre V.

Ce chapitre se divise en trois sections : la section 6.1 dans laquelle sont présentés les principes de base qui animent l'approche que la Commission d'enquête a adoptée pour traiter des questions qui lui ont été soumises dans le décret. (Comme on l'a fait remarquer dans l'introduction, la question de savoir si les loyers devraient ou ne devraient pas être réglementés ne faisait pas partie du décret.) Toutefois, la Commission d'enquête ne pourrait présenter une analyse complète de la façon dont les loyers devraient être sujets à la réglementation sans se pencher sur les circonstances qui la rendent nécessaire. C'est sur cette réflexion que porte la section 6.2. Les recommandations de la Commission d'enquête sont présentées à la section 6.3 et sont accompagnées de brefs commentaires et de renvois aux sections appropriées du rapport.

6.1 Principes qui animent les recommandations de la Commission d'enquête

L'analyse des problèmes relatifs au logement locatif exposée dans les chapitres précédents repose sur cinq principes qui illustrent l'opinion de la Commission d'enquête sur ce qui est équitable tant pour les locataires que pour les locateurs. Dans ce chapitre, la présentation et la substance de ces recommandations sont dictées par les principes suivants :

1. Tous les ménages-locataires devraient avoir accès à un logement convenable susceptible de répondre à leurs besoins.

Commentaires : Le terme accès, tel qu'utilisé ici, englobe à la fois les aspects accessibilité financière et disponibilité. Les programmes relatifs au logement locatif devraient être conçus de telle sorte que tous les ménages puissent se procurer un logement convenable et adéquat quelle que soit leur capacité de payer le juste prix du marché établi pour ces logements. En conséquence, les ménages qui ne peuvent se permettre de payer le prix du marché pour un logement convenable devraient recevoir de l'aide pour résoudre leur problème d'accessibilité.

2. Les investisseurs privés et les locateurs devraient être les principaux fournisseurs de logements locatifs.

Commentaires : On tient pour acquis que même si les logements subventionnés, les entreprises de location sans but lucratif, les coopératives et autres types de location en dehors du secteur privé représenteront une partie importante du nombre total de logements à louer, le secteur privé continuera à jouer pendant longtemps un rôle dominant dans ce domaine.

3. Les investisseurs privés doivent obtenir un rendement compétitif de leurs investissements.

Commentaires : Ce point a été analysé en détail au chapitre II et dans la section 4.7. Le marché privé ne demeurera viable que si les investisseurs peuvent obtenir un rendement compétitif grâce à des loyers établis selon la juste valeur du marché. Ce principe est une condition préalable à l'application du deuxième principe.

4. Sur le marché privé, les loyers devraient se situer aussi près que possible du plancher qui permet aux investisseurs d'obtenir un rendement équitable.

Commentaires : Ce principe comporte une application générale et une application particulière. En termes d'application générale, dans le secteur privé du logement locatif, le niveau des loyers ne devrait pas, à long terme, dépasser celui de la juste valeur du marché. Cette question est traitée à la section 4.3. En termes d'application particulière, les aberrations du marché qui se manifestent sous forme de loyers excessifs et d'augmentations rapides des loyers en raison de la pénurie de logements locatifs, devraient être tenues en échec. On traite de ces questions aux sections 4.2 et 4.4.

5. Les ménages-locataires devraient être protégés contre les expulsions pour des raisons économiques.

Commentaires : Les modalités concernant la sécurité du mode d'occupation contenues dans la Loi sur la location immobilière sont incomplètes à moins qu'on n'y ajoute une stipulation visant à protéger les ménages-locataires contre l'expulsion pour des raisons économiques, c'est-à-dire dans les cas où le locateur impose délibérément un loyer que le locataire n'a pas les moyens de payer. L'éviction économique fait l'objet de la section 4.2.2.

6.2 Dans quelles circonstances la location résidentielle devrait-elle être réglementée?

Dans le cadre du présent rapport, cette question doit être considérée sous trois aspects:

1. Devrait-on maintenir une forme de réglementation des loyers en Ontario?

2. Si, conformément à un programme de réglementation des loyers, il s'établissait un équilibre de l'offre et de la demande sur le marché et que les taux d'inoccupation revenaient à des niveaux normaux, devrait-on maintenir la réglementation des loyers?

3. Si on répond aux questions 1. et 2. par l'affirmative, est-ce que la forme de réglementation qui convient aux conditions actuelles du marché en Ontario, demeure appropriée face à un marché équilibré?

La première question concerne l'avenir immédiat de la réglementation des loyers en Ontario. La situation actuelle est le résultat de plus d'une décennie de réglementation restrictive qui a rendu le marché inacceptable comme le prouvent les taux très faibles d'inoccupation et la tendance à ignorer les limites imposées par la réglementation. En outre, la réglementation basée sur un système de répartition des coûts ne donne pas des résultats satisfaisants sur de nombreux points, et l'approche immeuble par immeuble s'est soldée par des injustices pour certains locateurs et certains locataires.

La Commission d'enquête ne peut ignorer les données des observateurs compétents qui démontrent l'importance de l'écart entre le niveau de loyer actuel du marché réglementé d'avant 1976 et le niveau qui aurait vraisemblablement prévalu sans réglementation. Même si l'offre et la demande étaient équilibrées à l'heure actuelle, le prix moyen des loyers augmenterait probablement de 10 p. 100 dans les

immeubles d'avant 1976. Compte tenu du faible taux d'inoccupation qui prévaut dans la plupart des centres urbains de l'Ontario, et la grande variation des loyers pour des logements semblables, les augmentations réelles pourraient être beaucoup plus importantes dans de nombreux cas si la réglementation du marché était brusquement abolie. Les résultats seraient tout à fait inacceptables. Par conséquent, en réponse à la première question, il est nécessaire de maintenir en Ontario, à l'heure actuelle, un système de réglementation des loyers qui permettra au marché de s'adapter à un régime de loyers fondés sur la juste valeur du marché, d'une manière contrôlée et ordonnée. Cet objectif ne peut être atteint que par l'adoption du système d'indexation des loyers sur la juste valeur du marché (ILJVM). En outre, une fois que l'on aura atteint l'objectif de régler les loyers selon la juste valeur du marché et qu'il ne sera pas permis d'exiger davantage, le système devra continuer à fonctionner jusqu'à ce que l'équilibre de l'offre et de la demande soit rétabli. La réglementation des loyers sera nécessaire jusqu'à ce temps pour éviter une hausse rapide des loyers en réponse à la pénurie de logements locatifs.

Le temps qu'il faudra pour en arriver à cet équilibre dépendra de deux facteurs : 1) l'importance de l'écart entre le niveau actuel des loyers et le niveau prévisionnel représentant la juste valeur du marché, et 2) la proportion de l'écart comprise dans le taux d'augmentation prescrit chaque année. On ne peut qu'estimer la longueur de la période de rajustement vu que les données nécessaires pour évaluer l'écart ne sont pas actuellement disponibles. Toutefois, il se peut qu'elle atteigne cinq ans.

Lorsque les loyers atteindront le niveau de la juste valeur du marché telle que déterminée par le Conseil, il est probable que le nombre de logements disponibles sera encore limité et que les locataires risqueront de se voir imposer des loyers élevés. Il est difficile de prédire le moment où la disponibilité de logements locatifs sera suffisante pour ramener le taux d'inoccupation à un niveau normal et les loyers à la juste valeur du marché. Il se peut qu'il doive s'écouler de nombreuses années avant que les investisseurs privés soient assez convaincus de la permanence de la politique d'indexation des loyers sur la juste valeur du marché (ILJVM) pour justifier les risques associés à l'investissement de sommes importantes dans les logements locatifs. Les programmes gouvernementaux en matière de logements qui visent à subventionner la propriété ou la location auraient aussi une influence sur le taux d'inoccupation. La réglementation des loyers sera nécessaire au moins jusqu'à ce que l'offre du marché soit équilibrée par rapport à la demande.

Une fois que le système ILJVM aura amené les loyers à la juste valeur du marché et que le taux normal d'inoccupation aura été rétabli, il faudra répondre à la deuxième question, à savoir, faut-il maintenir la réglementation des loyers? Dans l'analyse exposée au chapitre IV, on identifie trois raisons possibles en faveur d'une politique de réglementation des loyers qui tienne compte des problèmes du marché du logement: 1) pour protéger les locataires contre des loyers excessifs, 2) pour empêcher les locateurs de demander des loyers élevés pendant les périodes de

pénurie, et 3) pour faire en sorte que l'industrie du logement locatif ne réalise pas des profits excessifs.

Il est évident qu'il faudra une certaine forme de réglementation des loyers même lorsque que la transition aux conditions normales du marché sera terminée. Toutefois, cette conclusion nous amène à poser la troisième question : est-ce que le système ILJVM est le système réglementaire approprié dans des conditions normales de marché?

En ce qui concerne la première justification pour la réglementation des loyers, soit protéger les locataires contre des loyers excessifs, il se dégage clairement du tableau 1 au chapitre V et des discussions à ce sujet que seules les composantes du système portant sur la révision des loyers par comparaison avec le marché et entre immeubles seraient requises. De ce point de vue, le taux statutaire selon le rendement équitable n'entre pas en ligne de compte. Même si le problème semble se présenter assez rarement, les experts du marché du logement locatif croient, dans l'ensemble, qu'il ne faut pas l'ignorer. La Commission d'enquête est d'avis que ce problème justifie la réglementation et que la solution appropriée offerte aux locataires à qui on demande des loyers excessifs est d'avoir rapidement accès au processus de révision du marché qui découle des règlements du système.

Quand à la deuxième raison qui veut empêcher la hausse des loyers pendant les périodes de pénurie, elle nécessite l'établissement d'un taux statutaire, mais ce dernier ne devrait être imposé que lorsque les conditions sont propices à l'escalade des loyers à un niveau qui dépasse la juste valeur de marché. Cela implique que même si le taux statutaire pouvait être aboli dans des conditions de marché équilibré, il serait indiqué pour le Conseil statutaire de continuer à recueillir les données et à déterminer le niveau des loyers. Cela permettrait d'assurer la remise en vigueur provisoire d'un taux d'augmentation lorsque les conditions le justifient. Si on établissait un taux arbitraire pour contrôler les augmentations des loyers lorsque le marché se resserre, on courrait le risque de le fixer à un niveau trop bas et l'expérience d'après 1975 se répéterait.

La troisième raison, soit celle qui a trait aux profits excessifs, nécessiterait le maintien du système d'indexation sur la juste valeur du marché de façon permanente si le problème s'avérait grave. Il est à noter qu'on ne dispose pas à l'heure actuelle des données nécessaires pour déterminer de manière empirique si les profits excessifs constituent un problème en l'absence de réglementation des loyers; toutefois, les données deviendraient disponibles après que le système d'indexation des loyers sur la juste valeur du marché eût été en place pendant une période suffisante pour retourner à des conditions normales de marché. En outre, en continuant de recueillir les données, le Conseil statutaire pourrait exercer une surveillance continue de la situation en ce qui a trait aux profits excessifs.

Ainsi, en ce qui concerne la troisième question, les fonctions du système relatives à la révision par comparaison avec le marché et à la révision au sein d'un même immeuble seraient en place de façon permanente; ces activités seraient

toutefois grandement réduites lorsque les loyers correspondraient dans l'ensemble à la juste valeur du marché. L'existence même des mécanismes de révision devrait empêcher les loyers de monter de façon excessive. En outre, tout en poursuivant de façon permanente ses activités de cueillette de données, le Conseil pourrait non seulement voir aux problèmes de loyers élevés, mais aussi déterminer si les profits sont excessifs et fixer un taux d'augmentation s'il y a lieu. Il serait aussi indiqué d'établir un tel taux sur le plan régional (ou municipal) étant donné que les conditions de marché qui provoquent la montée en flèche des loyers et rendent les profits excessifs sont, en général, un phénomène localisé.

On peut également souligner qu'il serait utile d'exercer une surveillance permanente du marché pour aider le gouvernement à décider s'il est approprié d'une part, d'établir des programmes pour stimuler l'offre en subventionnant les constructions privées, et d'autre part, d'accroître la disponibilité de logements subventionnés. À cette fin, l'utilité de cette surveillance serait accrue si on recueillait les données sur le revenu des locataires de même que sur les coûts des locateurs. Même si ces données sont déjà disponibles par le biais du recensement, des mises à jour annuelles permettraient l'établissement de politiques.

La Commission d'enquête reconnaît qu'il n'existe pas de système de réglementation parfait. Avant de conclure que l'application d'un système de réglementation est justifiable, la possibilité d'imperfections et d'écarts par rapport au but idéal pour lequel il a été conçu doit être comparée aux imperfections du marché libre qu'il doit remplacer. Il faut aussi faire appel à la subjectivité. En ce qui la concerne, la Commission croit que la réglementation des loyers est justifiée par de bonnes raisons et que la mise en oeuvre des processus de réglementation préconisés dans le système d'indexation des loyers sur la juste valeur du marché serait appropriée.

6.3 Recommandations

1re recommandation : **Que le système actuel de répartition des coûts soit révoqué et remplacé par le système d'indexation des loyers sur la juste valeur du marché (ILJVM) proposé par la Commission d'enquête.**

Commentaires : L'objectif de la réglementation des loyers énoncé dans le décret par lequel la Commission d'enquête a été établie veut que cette réglementation soit juste pour les locateurs et les locataires. Le système ILJVM permettrait d'atteindre cet objectif.

1. Il serait équitable tant pour les locataires que pour les propriétaires car il favoriserait le principe «à logement égal, loyer égal».

2. Il serait équitable pour les locataires et les propriétaires car ces derniers obtiendraient un rendement équitable de leurs investissements et pas plus.

3. Les locataires qui en ont les moyens devraient payer les loyers établis à la juste valeur du marché. La mise en oeuvre du système ILJVM serait accompagnée d'autres programmes visant à aider les locataires qui ne peuvent payer ces loyers.

4. Les augmentations qui ont pour but de refermer l'écart entre les niveaux inférieurs actuels des loyers et le niveau des loyers selon la juste valeur du marché seraient échelonnées sur plusieurs années.

5. Le système ILJVM protégerait aussi les locataires contre des situations aberrantes comme des loyers excessifs et des loyers très élevés en raison du resserrement du marché.

Le système ILJVM fonctionne à deux niveaux: celui de l'industrie en général et celui de chaque immeuble en particulier. Les caractéristiques de fonctionnement de la réglementation fondée sur l'indexation à la juste valeur du marché sont traitées dans les recommandations deux à 10 en ce qui a trait au contrôle des loyers du marché et dans les recommandations 11 à 18 en ce qui concerne la révision des loyers par comparaison avec le marché.

2e recommandation : **Qu'un taux statutaire d'augmentation des loyers soit établi chaque année pour fixer le montant maximal qu'un locateur peut demander, sous réserve des recommandations 11 et 19.**

Commentaires : Le taux statutaire est la composante centrale du système ILJVM et il s'appliquerait sans réserve. L'objet du taux statutaire d'augmentation des loyers est d'assurer une indexation mesurée et contrôlée des loyers de sorte que ces derniers ne dépassent pas la juste valeur du marché. Le système est, par conséquent, plus modéré que restrictif, selon la définition qu'on donne de ces termes à la section 3.1.1.2.

3e recommandation : **Qu'un Conseil statutaire soit établi pour déterminer, chaque année, le taux d'augmentation statutaire pour l'année suivante.**

Commentaires : Les responsabilités du Conseil statutaire sont résumées au tableau 2 du chapitre V dans lequel on donne les diverses responsabilités des entités dont on recommande l'établissement dans ce rapport.

4e recommandation : **Que le personnel du Conseil statutaire recueille des**

données sur les frais d'exploitation, les revenus et la base de capital de l'industrie, à partir des renseignements obtenus au moyen d'un échantillonnage représentatif de locateurs.

Commentaires : Le Conseil se servira de ce matériel de base pour fixer tous les ans, le taux statutaire d'augmentation des loyers.

5e recommandation : **Que, dans sa détermination du niveau de la juste valeur du marché pour l'industrie, le Conseil statutaire tienne compte de quatre éléments:**

1. des coûts ordinaires d'exploitation déterminés d'après les données obtenues par échantillonnage;

2. du rendement du capital initial investi (voir 6e recommandation);

3. de l'indexation relative aux effets de la valeur en capital; et

4. des effets fiscaux correspondant aux avantages fiscaux moyens obtenus par les locateurs échantillonnés.

Commentaires : Le calcul de ces quatre éléments est expliqué à la section 5.2.3.2.

6e recommandation : **Que le taux de rendement du capital initial investi soit égal au coût du capital des locateurs. Le coût du capital serait calculé à partir d'une moyenne pondérée du coût du service de la dette des locateurs échantillonnés et du taux de rendement nécessaire des capitaux propres investis. La pondération utilisée représenterait le ratio moyen d'endettement des locateurs échantillonnés.**

Commentaires : La méthode appropriée pour déterminer le coût du service de la dette et le taux de rendement nécessaire des capitaux propres est exposée à la section 5.2.3.2.

7e recommandation : **Que le taux statutaire d'augmentation des loyers comprenne deux éléments : 1) le pourcentage d'augmentation requis pour ramener le niveau des loyers à la juste valeur du marché pour toute l'industrie, sous réserve de la 8e recommandation; et 2) le pourcentage d'augmentation requis pour tenir compte de l'augmentation de la juste valeur du marché prévue pour l'année suivante.**

Commentaires : Le Conseil statutaire ferait, chaque année, le calcul du niveau actuel des loyers de l'industrie et du niveau conforme à la juste valeur du marché, à partir de données mises à jour, et corrigerait toute erreur dans le calcul du taux statutaire de l'année précédente.

Grâce au premier élément, on permettrait au niveau présent des loyers d'atteindre la juste valeur du marché moyennant un échelonnement sur plusieurs années (voir 8e recommandation). Une fois cette période de transition terminée, cet objectif serait inutile. Le rôle continu du premier élément est de compenser les erreurs commises lors de l'établissement du taux statutaire des années précédentes. Ces erreurs seraient inévitables parce que le taux d'augmentation relatif selon la juste valeur du marché intégré au système et déterminé par le Conseil est fondé sur une prévision qui ne correspondra pas toujours au taux réel.

8e recommandation : **Que le premier élément du taux statutaire d'augmentation des loyers ne dépasse pas un point préétabli (p. ex., trois points de pourcentage par année).**

Commentaires : L'esprit du système ILJVM est d'amener progressivement les loyers à la juste valeur du marché. La limite imposée au taux d'augmentation aurait pour effet de rendre la transition moins abrupte qu'elle ne le serait autrement.

9e recommandation : **Que des taux d'augmentation régionaux soient établis si l'analyse des données d'échantillonnage dévoile des différences importantes entre le niveau actuel des loyers et le niveau indexé à la juste valeur du marché d'une région à l'autre.**

Commentaires : Le deuxième élément du taux d'augmentation statutaire préconisé à la 7e recommandation ne serait pas déterminé à l'échelle régionale. Comme on l'a fait remarquer à la section 5.2.4, les taux d'augmentation des loyers (indexés sur la juste valeur du marché) qui sont attribuables à la hausse des coûts dans les diverses régions ne varieront probablement pas de manière importante. En outre, étant donné que le deuxième élément est prévisionnel, les différences seraient particulièrement difficiles à reconnaître.

En déterminant l'écart entre le loyer actuel réel et le loyer actuel selon la juste valeur du marché pour chaque région, on est assuré de tenir compte des différences qui existent au moment où le système ILJVM est mis en place. Cela permettrait aussi d'identifier après coup les différences régionales du taux réel d'augmentation indexé sur la juste valeur du marché et d'apporter les modifications qui s'imposent.

10e recommandation : **Que des modalités soient établies pour permettre à des agents de révision détachés un peu partout dans la province de faire des examens comparatifs du marché.**

Commentaires : La révision des loyers par comparaison avec le marché aurait pour but de rajuster les loyers des logements d'un immeuble faisant l'objet de l'examen pour les rendre semblables à ceux qu'on demande pour des logements semblables dans d'autres immeubles. Le sujet de la révision des loyers par comparaison avec le marché est traité à la section 5.3 de ce rapport. Il est entendu que la révision des loyers par comparaison avec le marché ne servira pas à ramener les loyers à la juste valeur du marché, et tel n'en est pas le but. Cet objectif sera atteint par l'établissement du taux d'augmentation statutaire. Cependant, une fois que la mise en application du taux d'augmentation statutaire aura, après un certain temps, ramené le niveau des loyers de toute l'industrie à la juste valeur du marché, la révision des loyers par comparaison avec le marché servira à assurer que les loyers payés pour un logement particulier représentent bien la juste valeur du marché.

11e recommandation : **Aux fins d'une révision des loyers par comparaison avec le marché ou d'une révision des loyers d'un même immeuble (voir 18e recommandation), que la similarité des logements soit établie d'après des caractéristiques qui en déterminent la valeur aux yeux des locataires.**

Commentaires : Les facteurs à considérer comprendraient notamment : la superficie, le nombre de pièces, les services offerts dans l'immeuble, l'emplacement de l'immeuble, et d'autres critères qui, d'après les données recueillies par le personnel du Conseil statutaire, ont une influence importante sur le marché de la location. La qualité de l'entretien de l'immeuble est un facteur qu'il serait difficile d'évaluer aux fins de révision des loyers par comparaison avec le marché. Néanmoins, on pourrait établir une liste de vérification pour donner une "cote" d'entretien de l'immeuble en se servant des données recueillies par le personnel du Conseil statutaire. Voir la section 5.3.4.

12e recommandation : **Que le locateur et les locataires d'un immeuble soient autorisés à demander qu'une audience soit tenue pour mener une révision des loyers par comparaison avec le marché. Dans les deux cas, tous les logements de l'immeuble feraient l'objet d'une telle révision. Par conséquent, une audience tenue à la demande des locataires devrait recevoir l'appui de la majorité d'entre eux.**

13e recommandation : **Que l'indexation des loyers recommandée par un agent**

de révision à la suite d'une révision des loyers par comparaison avec le marché serve à ramener le loyer des logements concernés à la moyenne des prix des logements semblables dans des immeubles comparables.

Commentaires : Le prix imposé pourrait causer une hausse ou une baisse des loyers dans l'immeuble qui fait l'objet de la révision. Dans certains cas, les loyers des logements d'un type particulier seraient augmentés et ceux d'un autre type, diminués. Le loyer des logements de chaque type (p. ex., studio, appartement à une chambre à coucher, etc.) serait comparé à celui d'autres logements de type semblable dans d'autres immeubles; ainsi, le pourcentage d'indexation des loyers d'un même immeuble pourrait varier d'un type de logement à l'autre.

14e recommandation : **Que dans les cas où il y a eu une audience relative à une révision par comparaison avec le marché, la hausse (ou la baisse) des loyers qui en résulte pour chaque logement soit celle qui a été imposée par l'agent de révision, en alliant le taux d'augmentation statutaire pour l'année et l'indexation qui découle de la révision, compte tenu des modalités d'échelonnement des augmentations.**

Commentaires : Les loyers imposés pour ces logements équivaudraient au juste prix du marché. Toute mise en application ultérieure du taux d'augmentation maintiendrait le prix de ces logements à la juste valeur du marché, sous réserve de la 8e recommandation, pourvu qu'il n'y ait pas de changement appréciable de la valeur du logement à la suite de rénovations importantes ou de négligence de l'entretien.

15e recommandation : **Que le loyer imposé à la suite d'une audience dans le cadre du système de comparaison avec le marché entre en vigueur à la fin du bail en cours ou, s'il n'y a pas de bail, au début de l'année de location suivante.**

Commentaires : L'année de location est définie au Volume I comme étant la période de 12 mois qui commence à la dernière date d'augmentation du loyer.

16e recommandation : **Que des valeurs de variations soient établies pour faciliter la comparaison des loyers entre des logements dissemblables. Les variations devraient être déterminés par le Conseil statutaire à partir du coût moyen par logement, tel que déterminé par l'analyse des données recueillies auprès des locateurs échantillonnés. Les variations types devraient faire**

l'objet de présentations à l'audience annuelle du contrôle des loyers portant sur le rendement équitable.

Commentaires : Les variations devraient être définies pour toutes les caractéristiques utilisées pour déterminer si les immeubles et les logements sont semblables; ces caractéristiques sont décrites à la 11e recommandation. Les tableaux seraient utilisés dans les cas où il n'y a pas d'immeubles ou de logements à peu près semblables comme base de comparaison. Ce point est traité à la section 5.3.4.

On prévoit que le personnel du Conseil statutaire préparera un tableau comparatif des variations à l'intention des agents de révision. Le projet serait présenté au Conseil et pourrait faire l'objet de présentations de la part des locateurs ou des locataires. Le Conseil déterminerait les variations à utiliser lors d'audiences relatives aux révisions des loyers par comparaison avec le marché.

17e recommandation : **Que les logements qui ont fait l'objet d'une audience dans le cadre du système de comparaison avec le marché ne soient le sujet d'une autre audience que si, de l'avis d'un agent de révision, il y a eu un changement appréciable de leur valeur par rapport à d'autres logements.**

Commentaires : Normalement, les logements et les immeubles qui sont comparables à une période donnée continueront de l'être pendant de nombreuses années. Donc, si des loyers semblables sont établis pour des logements semblables parce qu'ils sont sujets au même taux d'augmentation, les loyers enregistrés (voir 21e recommandation) continueront d'être semblables. Par conséquent, il ne serait pas nécessaire de tenir d'autres audiences.

Dans certains cas, cependant, un immeuble ou quelques logements d'un immeuble peuvent être rénovés de telle sorte qu'ils ne sont plus comparables à ceux qu'on avait utilisés auparavant pour déterminer les loyers similaires. Il est aussi possible qu'un locateur laisse un immeuble se détériorer plus que la normale. Dans de tels cas, il peut être justifiable de tenir une autre audience pour augmenter ou réduire les loyers.

18e recommandation : **Que des modalités soient établies pour permettre à un agent de révision d'indexer les loyers d'un immeuble qui sont disproportionnés par rapport aux loyers de logements semblables dans le même immeuble.**

Commentaires : L'objet de la révision des loyers à l'intérieur d'un même immeuble est d'uniformiser les loyers des logements semblables. Une révision des loyers d'un seul immeuble pourrait devenir une révision par comparaison avec le marché si le locateur ou la majorité des locataires de l'immeuble en font la demande. Dans le cas d'une révision des loyers d'un même immeuble, l'agent de révision a l'autorisation

d'augmenter ou de diminuer certains loyers pour les rendre comparables à ceux des logements semblables dans le même immeuble. S'il y a lieu, les loyers seraient établis par l'application des tableaux comparatifs de variations publiés par le Conseil statutaire. La révision des loyers dans un même immeuble constitue la méthode appropriée pour résoudre les cas présumés de loyer excessif.

19e recommandation : **Que le locateur ou qu'un ou plusieurs locataires soient autorisés à demander une audience pour la révision des loyers d'un même immeuble. Si le locateur demande l'audience, les loyers de tous les logements doivent faire l'objet de l'étude. Si un (ou plusieurs) locataire(s) en fait (font) la demande, seul le loyer de ce (ces) locataire(s) fera l'objet de la révision.**

Commentaires : Un ménage-locataire devrait avoir le droit d'obtenir une révision de son loyer pour se protéger contre les loyers excessifs ou l'éviction économique.

20e recommandation : **Que le(s) loyer(s) établi(s) à la suite d'une audience pour la révision des loyers d'un même immeuble soi(en)t remplacé(s) par ceux qui ont été imposés lors d'une révision ultérieure par comparaison avec le marché.**

21e recommandation : **Que soient notés dans le registre des loyers: 1) le loyer du logement au moment où le système d'indexation sur la juste valeur du marché est mis en oeuvre, 2) le loyer enregistré et, 3) la date d'augmentation des loyers.**

Commentaires : La section 5.6 porte sur le registre des loyers. Le loyer enregistré serait le loyer demandé au moment de la mise en oeuvre du système ILJVM plus l'indexation annuelle d'après le taux statutaire d'augmentation des loyers. Dans les cas où une révision des loyers par comparaison avec le marché ou une révision des loyers d'un même immeuble aurait lieu, le loyer inscrit serait le loyer ainsi imposé indexé annuellement en fonction du taux statutaire. Ces renseignements seraient fournis au bureau du registre des loyers accompagnés d'une copie conforme à la liste des loyers du locateur. L'agent de révision est autorisé à vérifier la véracité des renseignements fournis par le locateur.

22e recommandation : **Que, dans les cas où les loyers de logements particuliers d'un ensemble d'habitation n'ont pas été établis au terme d'une audience relative à une révision des loyers par comparaison avec le marché, un locateur et un locataire aient le droit de négocier un loyer qui est supérieur au**

loyer enregistré.

Commentaires : On expose à la section 5.5, les raisons pour lesquelles on permet aux locateurs et aux locataires de négocier les loyers. En résumé, la négociation sert simplement à remplacer une audience sur la révision des loyers par comparaison avec le marché.

Le locateur devrait communiquer le loyer négocié au bureau du registre des loyers de sorte que l'agent de révision pourra, dans le cas d'une audience de révision par comparaison avec le marché, avoir accès à l'information sur le loyer réel des logements considérés semblables. Toutefois, le loyer négocié ne serait applicable qu'entre le locateur et le locataire qui ont mené les négociations et seulement pendant la durée du bail en cours.

***23e recommandation :* Que, conformément au système ILJVM, il soit possible de réclamer des remboursements pour paiement excessif de loyers lorsque les loyers réels demandés et payés dépassent le loyer enregistré pour un logement qui a fait l'objet d'une audience relative à une révision des loyers par comparaison avec le marché.**

Commentaires : L'une des fonctions de la réglementation ILJVM est de servir de transition pour passer du niveau inférieur actuel des loyers au niveau de la juste valeur du marché. Toutefois, cette transition ne devrait se faire qu'au rythme autorisé par le processus. Le loyer enregistré sera noté dans les dossiers du registre et un locataire pourra obtenir cette information en en faisant la demande. Si on découvre que le loyer demandé est supérieur au loyer enregistré, deux mesures pourraient être prises. D'une part, le locataire aurait le droit de réduire son loyer et de s'adresser à la Cour des petites créances pour recouvrer tout montant excessif versé. D'autre part, un représentant autorisé du registre des loyers aurait la responsabilité de poursuivre le locateur aux termes de dispositions pénales prévues dans la réglementation, si une telle action semble justifiable.

Si le logement n'a pas fait l'objet d'une révision des loyers par comparaison avec le marché, la négociation est autorisée conformément à la 22e recommandation. Dans ce cas, le loyer sur lequel on s'est entendu ne sera pas contraire à la loi et, partant, aucun remboursement ne pourra être demandé.

Le droit des locataires de réclamer des remboursements pour des loyers présumés non conformes à la loi, et établis avant la mise en oeuvre du système ILJVM sera régi par les dispositions de la Loi de 1986.

***24e recommandation :* Que les nouveaux ensembles de logements locatifs ne soient pas soumis à la réglementation des loyers pendant les cinq années qui**

suivent la location du premier logement.

Commentaires : On trouvera énoncé à la section 5.8.2, le point de vue qui anime l'exemption des nouveaux logements.

***25e recommandation :* Que le système ILJVM de réglementation des loyers soit accompagné d'un programme d'allocations de logement qui permettraient aux ménages qui n'ont pas accès aux logements subventionnés par le gouvernement et qui ne peuvent payer le juste prix du marché, de se procurer des logements convenables.**

Commentaires : Des programmes budgétaires conçus pour aider les ménages à faible revenu forment une partie essentielle de toute politique globale sur le logement locatif. Le secteur privé ne peut offrir des logements qui conviennent aux besoins de ces ménages à des prix qu'ils peuvent payer à moins que les investisseurs/locateurs ou les locataires ou les deux ne reçoivent des subventions. Les logements subventionnés, qu'ils soient sous forme de logements publics, intégrés, sans but lucratif et coopératifs ne peuvent apporter de l'aide qu'à une fraction des ménages qui en ont besoin. Cela ne règle pas le problème des ménages qui n'habitent pas des logements subventionnés parce que ces derniers ne sont pas disponibles ou parce qu'ils sont situés dans un endroit qui ne peut leur convenir. Tant qu'un programme global de soutien du revenu ne soit instauré pour aider ces ménages, seul un programme d'allocations de logement pourra résoudre leur problème d'accessibilité. Un tel programme serait offert à tous les ménages qui ne peuvent payer le prix du marché.

Lorsque les programmes d'allocations de logement seront mises en application conjointement avec le système de réglementation ILJVM, l'objection selon laquelle il en résultera une augmentation des loyers ne devrait pas soulever de problème. En ce qui concerne le coût des allocations de logement, il est à remarquer que la mise en oeuvre du système ILJVM (une politique qui favorisera un retour de l'investissement privé dans les logements locatifs pour les locataires qui peuvent payer le prix du marché) servira à libérer des fonds gouvernementaux qui, en retour, pourront être utilisés au profit des locataires moins fortunés.

Le niveau d'aide serait tributaire des contraintes budgétaires du gouvernement, mais l'importance des fonds affectés au programme serait suffisante au moins pour contrebalancer l'effet que l'adoption du système ILJVM aurait sur les loyers des ménages à faible revenu. D'après une estimation globale, l'affectation minimale serait de 62 millions de dollars par année. Cette estimation est fondée sur celle de Slack (1985, p. 23) quant au montant maximal de réduction annuelle globale des loyers due à la réglementation des loyers (377 millions de dollars, tel que cité à la section 1.3.1 du présent rapport) et sur celle de Stanbury et Vertinsky (1986, p.

6-112) concernant la proportion du montant total versé aux 44 p. 100 des ménages-locataires dont le revenu est le plus bas (16,5 p. 100 du montant total aux ménages dont le revenu est inférieur à 15 000 $). Donc, 16,5 p. 100 de l'affectation de 377 millions de dollars, soit une somme de 62 millions de dollars, permettrait de verser une allocation de logement dont les avantages équivaudraient au moins à ceux qu'offre le système restrictif actuel de réglementation des loyers. En fait, étant donné que de nombreux ménages à faible revenu vivent dans des logements subventionnés et, par conséquent, ne recevraient pas d'allocations de logement, un programme d'allocations de cette envergure serait plus avantageux pour les ménages-récipiendaires.

Annexe A

Habitation locative en Ontario
Locateurs et locataires

Introduction

1. Le parc locatif

La présente annexe se compose de trois sections et permet de se faire une idée générale du parc locatif en Ontario et de la situation des locateurs et des locataires. La première section présente les données de base du parc locatif, depuis la répartition géographique et les types de construction des habitations locatives jusqu'aux changements survenus dans le parc locatif qui résultent de la demande de logements locatifs, de la présence de logements à loyer subventionné ainsi que du taux de démolition et de conversion que connaît le marché locatif. La deuxième section donne un aperçu général des locateurs en Ontario. À la lumière des quelques renseignements disponibles, on y étudie des questions comme la composition des biens immobiliers des locateurs, la motivation des locateurs à investir dans l'immobilier locatif ainsi que les investissements et les sources de revenu des locateurs. La dernière section trace le profil de la population des locataires et couvre des sujets tels que la population actuelle de locataires, les prévisions se rapportant aux tendances à venir ainsi que la composition des ménages-locataires par catégorie, revenu et âge.

1.1 Répartition du parc locatif

En 1981, 37 p. 100 des logements occupés en Ontario étaient locatifs et abritaient plus d'un million de ménages.[1] Sur le plan géographique, 93 p. 100 des habitations locatives de la province se situaient dans des zones urbaines de 1 000 habitants et plus ou encore, dans des endroits où la densité excédait 400 personnes au kilomètre carré. Contraste frappant, les logements locatifs ne représentaient que 16 p. 100 des habitations en zone rurale. Une analyse plus détaillée révèle que 74 p. 100 des

1. À moins d'indication contraire, les données sont extraites du Recensement de 1981 et de Pringle (1986). Le Recensement de 1981 fournit les données disponibles les plus récentes.

logements locatifs se situent dans les 10 régions métropolitaines de recensement (RMR) de la province. Ces zones urbaines de 100 000 habitants ou plus sont les suivantes : Hamilton, Kitchener, London, Oshawa, Ottawa, St. Catharines-Niagara, Sudbury, Thunder Bay, Toronto et Windsor.[2]

En 1981, 837 000 des 1 091 000 logements (77 p. 100) du parc locatif étaient assujettis à la réglementation des loyers et 254 000 logements (23 p. 100) du parc locatif n'étaient donc pas réglementés. Cette même année, le loyer mensuel moyen d'un logement construit avant 1976 était de 277 $ et de 326 $ pour un logement construit après 1975 (Pringle, 1986, tableau 4.3, p. 181).

En 1981, la répartition du parc locatif par type de construction était établie comme suit : 67 p. 100 du parc locatif de la province était constitué d'appartements,[3] dont 40 p. 100 se situaient dans des immeubles d'habitation de cinq étages ou plus[4] et 27 p. 100, dans des petits immeubles d'habitation. Le reste (33 p. 100) se composait de maisons unifamiliales, jumelées, en rangée ou de duplex.[5]
Le tableau 1 résume la répartition du parc locatif par type de construction. On y présente aussi les niveaux moyens de location.

Des données plus récentes[6] indiquent qu'environ trois locataires sur dix occupent une habitation unifamiliale et que, dans plus de 50 p. 100 des cas, il s'agit de maisons unifamiliales. Dix pour cent des maisons unifamiliales, 38 p. 100 des habitations contigües, 65 p. 100 des duplex et plus de 90 p. 100 des appartements sont loués. Selon Pringle (1986, p. 73), 39 p. 100 de tous les logements en copropriété situés en Ontario étaient loués en 1981. Selon le service de l'urbanisme et du développement de la Ville de Toronto, 30 p. 100 de tous les logements en copropriété

2. À l'intérieur des RMR, il existe des différences considérables entre le logement locatif et le logement en propriété privée. Par exemple, le parc locatif d'Ottawa a le taux d'occupation le plus élevé, 49 p. 100. À Toronto, le taux d'occupation s'élève à 44 p. 100 tandis qu'à St. Catharines il est le plus bas à 29 p. 100.

3. Selon le dictionnaire du Recensement de 1981 de Statistique Canada, un appartement signifie un logement locatif situé dans un triplex ou un quadruplex, un logement locatif situé dans un immeuble non résidentiel, une maison transformée ou un logement locatif situé dans une tour d'habitation (p. 90). (traduction libre)

4. Entre 1961 et 1981, la majorité des ajouts au parc locatif étaient constitués de tours d'habitation. Avant 1961, moins de 20 p. 100 du parc d'appartements locatifs se situaient dans des immeubles de cinq étages ou plus.

5. Les différences entre les logements du secteur privé et les logements à loyer subventionné sont présentées à la section 1.4. Les logements à loyer subventionné, tels que définis par le ministère des Affaires municipales et du Logement (1983, p. 56, 57), comprennent les logements à loyer indexé sur le revenu, les logements sans but lucratif et les logements coopératifs.

6. Muller (1986) fait mention des estimations du Recensement de 1985 jusqu'à la fin du premier trimestre et présume que la répartition par type d'habitation était en 1985 la même qu'en 1981. Voir tableaux 2.2 et 2.3, p. 32.

TABLEAU 1 : Répartition des types de construction du parc locatif, Ontario, 1981

Type de construction	Logements loués (X 1 000)	Pourcentage (%)	Loyer[1] mensuel moyen ($)
Tous types	1 091	100,0	303
Unifamiliale	163	14,9	316
Contiguë[2]	147	13,5	359
Duplex	50	4,6	283
Immeuble	726	66,5	290
5 étages et plus	434	39,8	311
4 étages et moins	292	26,8	260
Maison mobile	4	0,3	230

NOTA : 1. Ne comprend pas les habitations de fermes louées. Comprend les coûts moyens de chauffage, d'eau et de services municipaux qui ne font pas partie du loyer mensuel.
2. Comprend les habitations jumelées, en rangée et celles qui sont reliées à des immeubles non résidentiels.

SOURCES : Dérivé de Statistique Canada, Recensement de 1981; et de la SCHL, *Canadian Housing Statistics* présentées dans Muller, 1986, tableau 2.1; données sur le logement à partir des données de recensement non publiées.

de la Ville de Toronto étaient loués en 1983.[7]

On a porté une attention toute particulière à la distinction entre les tours d'habitation et les petits immeubles d'habitation. Ces derniers se distinguent des autres types de logements locatifs puisqu'ils sont «nettement plus vieux que la moyenne, situés au coeur des villes importantes, appartiennent à un individu ou à une société à portefeuille restreint et que le coût d'exploitation de ces immeubles peut représenter une part du revenu brut plus élevée que la moyenne.» (Muller, 1986 p. 37) Les pressions exercées pour le réaménagement des petits immeubles ont augmenté en raison de leur âge, leurs loyers et leur emplacement central. Selon Peter Barnard Associates (1985), 8 p. 100 du parc d'immeubles d'habitation de quelques étages qui existaient en 1977 dans la Ville de Toronto étaient, en 1984, vides (3 p. 100) ou avaient été démolis (5 p. 100). Cette étude révèle également que les logements vides «seraient probablement démolis, convertis ou rénovés en logements luxueux». (p. 29) Une étude récente du ministère des Affaires municipales et du Logement (Ekos, 1985a) dévoilait qu'au moins 30 p. 100 du parc locatif des petits immeubles de Hamilton, Ottawa et Toronto risquaient d'être «menacés» au cours des 10 prochaines années.

7. Service de l'urbanisme et du développement de la Ville de Toronto, rapport au comité du voisinage, *Condo Monitor '84 – Further Report*. 23 janvier 1985.

Une autre caractéristique importante des petits immeubles, selon l'étude de Barnard, est qu'ils constituent «la source principale de logements non subventionnés pour les ménages à faible revenu.» (p. 1.10) Un sondage portant sur les immeubles d'habitation de quelques étages à Ottawa, Toronto et Hamilton a révélé que dans 41 p. 100 des cas, le revenu des ménages- locataires de ces immeubles était inférieur au seuil de la pauvreté de 1984.[8] Ce secteur du parc locatif, les immeubles de quelques étages pour ménages à faible revenu, a essuyé des pertes.

Klein et Sears (1983, v. 4.1, p. 13) concluent qu'entre 1976 et 1980 la Ville de Toronto a perdu 1,2 p. 100 de son parc de logements locatifs à cause de démolitions ou de conversions en logements en copropriété.[9] Cette étude fait aussi mention d'une perte nette de 9 400 logements (ou 3,6 p. 100 du parc de logements occupés) dans la catégorie propriétaires- locataires entre 1976 et 1981.[10]

Selon Muller (1985, p. 44), cette catégorie de logements sert très souvent d'habitation locative pour les ménages à faible revenu. Des données plus récentes recueillies par Comay (1984, p. 25) affirment que le parc actuel de logements à loyer modéré est menacé puisque l'on prévoyait une perte de 7 500 logements locatifs à loyer moyen ou modéré entre 1980 et 1984. On prétend que cette perte résulte de «conversions en logements-propriétaires, rénovations de luxe, démolitions ou autres.»

Les tours d'habitation sont généralement plus récentes, situées dans les centres urbains importants et leurs loyers sont plus élevés que la moyenne. En 1981, environ 90 p. 100 des logements des tours d'habitation étaient locatifs et abritaient plus de 430 000 ménages.[11] Les 10 p. 100 restants se composaient de logements en copropriété occupés par les propriétaires.

Le reste du parc locatif se compose de différents types d'habitations unifamiliales isolées ou contigües. La catégorie des habitations contigües comprend les maisons jumelées, en rangée ou les logements contigus à un immeuble non résidentiel. En 1981, cette catégorie de logements représentait 13,5 p. 100 du parc locatif occupé (voir tableau 1).

8. Le seuil de pauvreté de 1984 établi par Statistique Canada pour un ménage d'une ou deux personnes vivant à Ottawa ou à Toronto était respectivement de 9 839 $ et 13 981 $ (Peter Barnard Associates, 1985, p. 1.10).

9. Muller (1985, p. 44) ajoute que même si les pertes de logements étaient largement compensées par l'ajout de nouveaux logements au parc locatif, ceux-ci étaient plus grands et plus dispendieux.

10. La catégorie propriétaires-locataires ne fait pas partie des catégories de recensement. Ces logements consistent en un logement locatif où le locataire ne dispose pas d'une entrée privée.

11. Muller (1986, tableaux 2.1, 2.2). Klein et Sears (1983) signalent qu'entre 1961 et 1981, la plupart des ajouts au parc locatif se composaient de tours d'habitation. Moins de 20 p. 100 des appartements locatifs construits avant 1961 se situaient dans des immeubles de cinq étages ou plus. En 1981, 40 p. 100 du parc de logements locatifs de l'Ontario étaient constitués de logements situés dans des immeubles de cinq étages et plus. (Vol. I, p. 5).

Les maisons unifamiliales forment toujours le type d'habitation le plus courant. En 1981, elles représentaient 54,4 p. 100 de l'ensemble du parc d'habitations de la province (Muller, tableau 2.1). Même si moins de 10 p. 100 des maisons unifamiliales de l'Ontario sont louées, cette catégorie représente 15 p. 100 des logements locatifs occupés de la province.

Entre 1961 et 1971, les secteurs des logements-locataires et logements-propriétaires ont tous deux connu une croissance rapide. Le Recensement de 1981 rapporte que 60 p. 100 du parc locatif de 1981 a été construit entre 1961 et 1981, comparativement à 46 p. 100 pour le parc des logements- propriétaires. Au cours de la même période, l'augmentation annuelle moyenne du parc de logements subventionnés (présenté à la section suivante) se chiffrait à environ 14 p. 100 tandis que celle du parc locatif privé s'élevait à 3,5 p. 100. Le ministère des Affaires municipales et du Logement (1983, p. 19) signale que 1972 et 1973 ont marqué une période de construction excessive. La demande annuelle s'élevait à environ 26 000 logements locatifs alors que les mises en chantier approchaient les42 000 par année. Au cours de la période qui a suivi (1973 à 1975), on a connu une absorption du surplus de logements locatifs, tel que l'indique la figure 1. Entre 1976 et 1982, le nombre de mises en chantier de logements locatifs est resté plutôt faible par rapport à 1973; cependant, proportionnellement à l'ensemble des nouvelles mises en chantier, le secteur a connu une hausse car le nombre de nouvelles mises en chantier de logements-propriétaires a décliné jusqu'en 1982. Cette tendance a été renversée en 1983 lorsque le nombre de nouvelles mises en chantier de logements locatifs est demeuré à peu près le même tandis que celui de logements-propriétaires s'est accru de façon très significative. En 1984, on prévoyait que le nombre de nouvelles mises en chantier de logements locatifs n'atteindrait que 9 400, soit 19,5 p. 100 de l'ensemble des nouvelles mises en chantier comparativement à une moyenne de 26,7 p. 100 entre 1976 et 1984.[12]

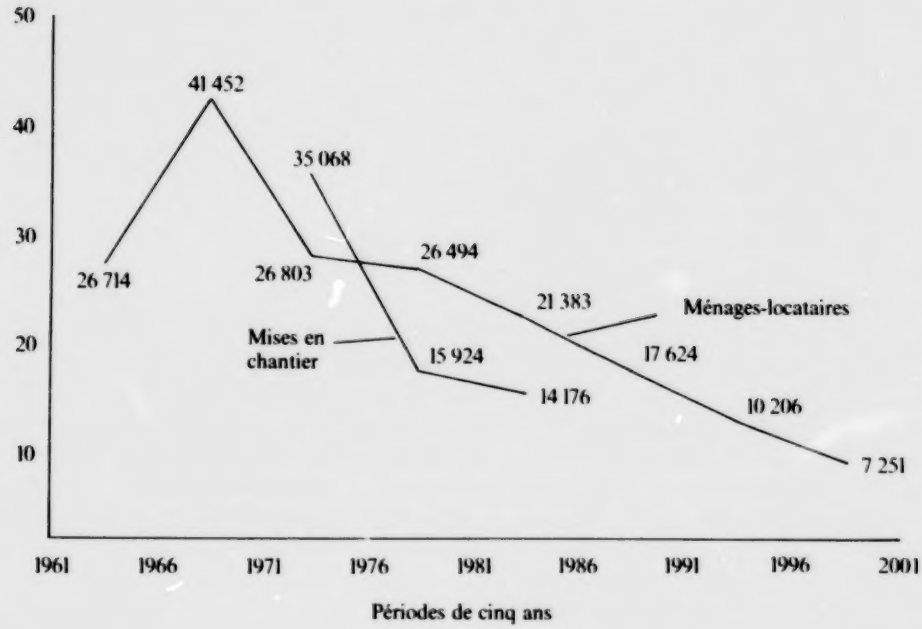
I.2 Logements à loyer subventionné

La taille du parc de logements à loyer subventionné a eu une influence directe sur le parc de logements locatifs. Les données actuelles[13] indiquent que la part des logements à loyer subventionné par rapport à l'ensemble des logements locatifs est passée de 2,3 p. 100 en 1961 à 12,7 p. 100 en 1981. Un peu plus de la moitié du nombre total (6,9 p. 100) des logements qui existaient en 1981 faisaient partie des logements publics, qui étaient tous, à l'origine, destinés à des locataires recevant une aide financière. Les logements à dividendes limités (2,4 p. 100) et les programmes de logements coopératifs et de logements sans but lucratif (2,3 p. 100) représentaient la

12. Ministère du Logement de l'Ontario. *Ontario Housing Market Quarterly Review*, septembre 1985, p. 2.

13. Muller (1986, tableau 2.8A).

Figure 1 : **Augmentation annuelle moyenne du nombre de ménages-locataires[1] et de mises en chantier de nouveaux logements[2] par période de cinq (5) ans en Ontario, 1961-2001**



NOTA : Les moyennes annuelles des périodes de cinq ans sont indiquées au milieu de chaque période.

1. La prévision du nombre de ménages-locataires entre 1986 et 2001 provient des données de recensement qui supposent des taux de fécondité et de migration faibles et des taux se rapportant aux chefs de famille constants. Voir Foot, 1986, tableau A 6.2.1.

2. Les données sur les mises en chantier proviennent de Pringle, 1986, tableau 2.19; les données de 1971 sont tirées de Stanbury et Vertinsky, 1986, tableau 6-20.

SOURCE : Les données sur les ménages-locataires entre 1961 et 1981 proviennent de Statistique Canada, telles que citées dans Foot, 1986, tableau A1.5. Les projections sont fondées sur le recensement de 1981 et les projections démographiques sont dérivées du recensement effectué par Stamm Research Associates, tel que cité dans Foot, tableau A 6.2.1.

Les mises en chantier de nouveaux logements se basent sur les statistiques du logement de la SCHL, différentes années, les évaluations du découpage du mode d'occupation (et prévisions pour 1985, 1986) proviennent du ministère des Affaires municipales et du Logement, tel que dans Pringle, 1986, tableau 2.19. Voir aussi Stanbury et Vertinsky, tableau 6-20 pour 1971-1972.

TABLEAU 2 : Contribution des logements subventionnés à la croissance du parc locatif, Ontario, 1961-1981

Programme	1961-1966	1966-1971	1971-1976	1976-1981
Logements publics	5 472	30 558	34 588	635
Logements à div. limités	2 158	3 317	12 706	3 418
Logements sans but lucratif	1 858	725	1 707	12 738
Logements coopératifs	0	0	462	4 594
Autres programmes	0	6 598	829	5 284
Total des logements subventionnés	9 488	41 198	50 294	26 669
Total du parc locatif occupé	133 570	208 060	133 220	132 470
Pourcentage de logements subventionnés par rapport au nombre total	7,1	19,8	37,8	20,1

NOTA : Les centres d'accueil ne sont pas compris.

SOURCE : Tiré des évaluations fournies par les services régionaux, ministère des Affaires municipales et du Logement, tel que cité dans Muller, 1986, tableau 2.8B.

plupart des autres logements de cette catégorie. Traduit en chiffres, on pouvait dénombrer à la fin de 1984 à peu près 105 000 logements à dividendes limités ou logements publics appartenant à la Société de logement de l'Ontario, 41 600 logements sans but lucratif et un peu plus de 12 000 logements coopératifs.[14] Les programmes de logements sans but lucratif ou de logements coopératifs diffèrent des autres puisqu'une portion moins élevée des logements de l'immeuble est accordée aux locataires qui reçoivent de l'aide financière.[15]

Les logements à loyer subventionné ont grandement contribué à l'augmentation nette du parc locatif.[16] Le tableau 2 montre qu'entre 1961 et 1966 les logements subventionnés ne représentaient que 7,1 p. 100 de l'augmentation nette du parc de logements locatifs. Entre 1966 et 1976, ce pourcentage est passé à 19,8 p. 100 et à 37,8 p. 100 entre 1971 et 1976.

Entre 1976 et 1981, les logements à loyer subventionné ne représentaient plus que 20,1 p. 100 de l'augmentation totale du parc locatif, un taux similaire à celui enregistré entre 1966 et 1971. Depuis 1981, le nombre total de nouveaux logements a diminué bien que le nombre de nouveaux logements à loyer subventionné ait

14. Pringle (1986, tableau 2.14).

15. Voir la présentation sur la combinaison des revenus dans Chant (1986, p. 364-367).

16. Le changement net du parc locatif sur une certaine période de temps est égal à la différence entre les ajouts au parc provenant de nouvelles constructions (initiatives privées ou publiques), conversions d'habitations privées et conversions d'immeubles non résidentiels en immeubles d'habitation locatifs, et les pertes du parc locatif en raison de la conversion en propriété privée, l'utilisation non résidentielle ou de la démolition.

augmenté. Les logements subventionnés occuperont probablement dans l'avenir une part plus importante de l'ensemble des logements (Muller, 1986).

Les données présentées jusqu'à maintenant ne comprennent pas les allocations accordées aux individus ou aux familles qui louent une chambre ou un appartement de quelques pièces dans des maisons privées mais qui, d'après les définitions du recensement, ne constituent pas des ménages. Il s'agit là des locataires de chambre meublée et des personnes en pension. Bien que ce groupe n'identifie qu'une faible portion des locataires en général, il désigne bien souvent les locataires aux revenus les plus faibles, qui ont le plus besoin d'aide.[17] En se basant sur les données du Recensement de 1981, Jaffary (1984) estime qu'environ 80 000 personnes forment la population des locateurs de chambre meublée et des personnes qui vivent en pension en Ontario. Les besoins de logements de ce groupe sont en partie comblés par les 10 000 centres d'accueil subventionnés.

2. Les locateurs en Ontario

2.1 Répartition des biens immobiliers des locateurs

Le sondage du ministère des Affaires municipales et du Logement[18] (MAML) de 1980 indique que 81 p. 100 des locateurs interrogés n'étaient propriétaires que d'un seul immeuble (voir tableau 3). Dans 28 p. 100 des cas (1 607), les immeubles à l'étude étaient la propriété de particuliers alors que dans 33 p. 100 des cas (1 906), ils étaient la propriété de sociétés. De plus, le sondage indiquait que 62 p. 100 (48,5 plus 13,5 p. 100) des logements étaient la propriété de locateurs qui possédaient un ou deux immeubles, comparativement à 25,6 p. 100 (3,6 plus 22 p. 100) par les locateurs possédant cinq immeubles ou plus. Les sociétés possédaient 72 p. 100 des logements du sondage. Le nombre de sociétés à portefeuille important, ayant cinq immeubles ou plus à leur actif, était restreint (2,2 p. 100) mais ils représentaient à peu près 23 p. 100 des logements (102 615) situés dans les immeubles étudiés.

17. COIRT (1984, Vol. 1, Chap. 15) présente la situation des pensionnaires et des locateurs de chambre meublée relativement à la révision des loyers et à la sécurité du mode d'occupation. Voir aussi Jaffary (1984).

18. Étude de marché Teela, 1980. Voir : Ministère des Affaires municipales et du Logement, (1983, tableaux 6 et 7, p. 16, 17). Cette analyse est fondée sur un sondage des immeubles d'habitation locatifs réglementés et non réglementés de six logements et plus situés dans les localités de Durham, Halton, Hamilton-Wentworth, le grand Toronto, Ottawa-Carleton ainsi que les régions de Peel et de York. Le sondage portait sur 5 778 immeubles, totalisant 425 174 logements, ce qui représente près de 40 p. 100 de l'ensemble du parc locatif de 1981 en Ontario.

2.2 Motivations des locateurs

Les différences marquantes de répartition des biens immobiliers parmi les locateurs du parc locatif ont poussé plusieurs auteurs à différencier les locateurs professionnels, sociétés types, des locateurs «amateurs».[19] Les distinctions sont établies à partir des différents facteurs qui motivent l'investissement dans le secteur du logement locatif résidentiel. La motivation principale qui pousse le locateur professionnel à investir dans ce secteur est d'ordre purement financier, ce qui veut dire qu'il escompte réaliser un taux de rendement du capital investi au moins égal à celui anticipé dans d'autres secteurs d'investissement présentant un facteur de risque semblable. Les motivations du locateur «local et amateur» ne sont pas aussi claires ni aussi simples quoique l'aspect financier prime encore. La propriété d'un logement locatif est assurément une forme d'investissement.

Au cours d'un sondage récent effectué par Ekos Research Associates (1985b)[20], on a demandé à des locateurs d'évaluer l'importance relative de différentes motivations sous-tendant leurs décisions afférentes à la gestion de leurs propriétés foncières. Dans 84 p. 100 des cas, il s'agissait avant tout d'assurer des profits continus à long terme. Le deuxième objectif de gestion en importance pour 80 p. 100 des locateurs concernait la maîtrise ou la réduction des frais d'exploitation. En troisième place avec 78 p. 100 des cas, c'était l'accroissement à long terme de leurs capitaux propres, et pour 60 à 70 p. 100 des locateurs, il était important de réduire au minimum le roulement des locataires, d'obtenir un revenu annuel élevé et d'entretenir l'immeuble en vue de revendre. Le tableau 4 résume les résultats du sondage.

Ekos (1985a) a effectué une analyse du même genre pour le compte du ministère des Affaires municipales et du Logement dans laquelle l'accent portait uniquement sur le secteur des immeubles d'habitation de quelques étages.[21] Ce sondage a permis d'identifier des différences très marquées en ce qui a trait aux antécédents des locateurs de petits immeubles d'habitation, leurs portefeuilles, motivations, styles de gestion et projets futurs. L'investissement à long terme constitue le facteur de motivation commun à toute acquisition de propriété résidentielle locative (95 p. 100). L'immeuble a été acquis comme principale source de revenu annuel dans 34 p. 100 des cas tandis que 28 p. 100 de ces acquisitions étaient justifiées par le potentiel de réaménagement de l'immeuble.

19. L'étude de Stanbury et Vertinsky (1986, p. 4-70 à 4-72) fait appel aux catégories qui ont été utilisées pour la première fois par Krohn et al. (1977).

20. Ce sondage particulier ne représente pas adéquatement les propriétaires de moins de six logements, des locateurs en milieu rural et ceux qui viennent de vendre ou d'acheter des propriétés. Il diminue leur importance.

21. Les participants au sondage résidaient dans les régions urbaines de Hamilton, Ottawa et Toronto.

TABLEAU 3 : Type de propriétaire par nombre d'immeubles, 1980[1]

Type de propriétaire	Importance du portefeuille (nombre d'immeubles)						Total	Pourcentage de tous les immeubles
	Un	Deux	Trois	Quatre	Cinq	Six et +		
Sociétés[2]	1 405	240	108	51	28	74	1 906	32,99
Conjoints[3]	924	59	14	5	4	2	1 008	17,45
Associés	785	57	10	4	2	8	866	14,99
En fiducie	162	20	6	3	2	2	195	3,37
Particuliers	1 235	157	194	9	8	4	1 607	27,81
Compagnies inscr.[4]	141	17	4	2	1	1	166	2,87
Autres	24	3	0	0	0	3	30	0,52
Total	4 676	553	336	74	45	94	5 778	100,00
Pourcentage de tous les immeubles	80,93	9,57	5,82	1,28	0,78	1,63	100,00	–

NOTA : 1. Pour les immeubles de six logements ou plus situés dans les municipalités de Durham, Halton, Hamilton-Wentworth, Toronto métropolitain, Ottawa-Carleton, Peel et York.

2. On a procédé à une estimation de la répartition par société puisque certains propriétaires ont plus d'une raison sociale.

3. Puisque dans certains cas les conjoints partagent une propriété, ces deux catégories ne s'excluent pas nécessairement.

4. Compagnies inscrites.

SOURCE : Teela Market Survey, 1980; tiré du ministère des Affaires municipales et du Logement, 1983.

Une étude plus détaillée indique que les motivations d'acquisition d'une propriété varient d'un groupe de propriétaires à un autre. Il y a peu de chances qu'une société de personnes (ce qui comprend les sociétés de personnes entre membres d'une même famille ou entre investisseurs) achète des biens immeubles comme source principale de revenu tandis que les sociétés et les compagnies inscrites achèteront probablement une propriété foncière en fonction du potentiel de réaménagement qu'elle présente. Les particuliers ont habituellement tendance à se porter acquéreurs d'une propriété afin d'accumuler des capitaux propres à long terme ou pour s'assurer une source de rentes (Ekos, 1985a, p. 98).

De plus, Ekos (1985a) a permis d'établir que les pratiques de gestion des petits locateurs, qui possèdent la majorité des logements du parc des petits immeubles, se différencient de celles des propriétaires plus importants, généralement des sociétés. L'absence d'une planification budgétaire sur papier est l'une des différences importantes que le sondage a permis d'identifier. Environ 63 p. 100 de tous les propriétaires d'immeubles d'habitation de quelques étages qui ont participé au sondage ne suivaient aucun plan budgétaire et n'appliquaient aucune méthode reconnue à la tenue de leurs livres comptables.

TABLEAU 4 : Classification par ordre d'importance des motivations qui influencent les décisions de gestion des propriétaires.

	Pourcentage de ceux pour qui ce facteur est important	Pointage moyen sur une échelle de 1 à 7[1]
Assurer des profits continus à long terme	83,9	2,1
Maîtriser ou réduire les frais d'exploitation	79,7	2,2
Accroître son avoir à long terme	78,3	2,4
Réduire ou minimiser le roulement des locataires	68,4	2,8
Obtenir un revenu annuel élevé	59,5	3,1
Entretenir l'immeuble en vue de la revente	61,0	3,2
Utiliser l'immeuble comme levier financier	33,4	4,6

NOTA : 1. Sur l'échelle de 7, 1 signifiait de toute première importance et 7, sans aucune importance. Un aspect est considéré important lorsqu'il correspond à l'un des trois premiers niveaux de l'échelle.

SOURCES : Ekos Research Associates, 1985b, tableau 3.11.

2.3 Investissements et sources de revenu des locateurs

On a recueilli que très peu de données empiriques en ce qui a trait aux sources de revenu des locateurs.[22] Ekos (1985b) a permis de déterminer qu'une majorité des participants au sondage (193) ont consacré une partie importante de leurs investissements totaux à l'immobilier résidentiel locatif. Les deux tiers ont placé plus de 60 p. 100 de leurs investissements totaux dans l'immobilier résidentiel locatif, et 32 p. 100 ont enfoui tous leurs investissements dans ce marché.

Ekos (1985b) a demandé aux propriétaires quel pourcentage de leur revenu total provenait du revenu de location net de leurs immeubles pour 1984. La moyenne était de 18,3 p. 100. Pour ceux dont le revenu de location net était positif (61 p. 100), celui-ci représentait en moyenne 30 p. 100 de leur revenu (p. 28). On n'a pas sollicité les locateurs de préciser quelles étaient leurs autres sources de revenu. Campbell Sharp (1985, p. 7) fournit indirectement quelques informations sur les sources de revenu des petits locateurs. L'étude identifie un sous-échantillon de locateurs que l'on n'a pas pu rejoindre pour le sondage malgré plusieurs tentatives par téléphone. On a ainsi assumé que ces petits propriétaires exploitent moins de dix logements et occupent un autre emploi à temps plein. Pour ce groupe, la source principale de revenu ne provient pas des logements locatifs.

3. Les locataires en Ontario

3.1 Portrait de la population

La population de l'Ontario est passée de 4,6 millions d'habitants en 1951 à 8,6 millions en 1981, ce qui représente un taux moyen de croissance annuelle de 2,1 p. 100. Le Centre de l'Ontario est la région la plus peuplée puisqu'elle compte plus de 5,2 millions d'habitants, soit 62 p. 100 de la population de 1981.

Entre 1951 et 1981, le taux moyen de croissance annuelle n'a pas été constant puisqu'il a fait preuve d'une tendance graduelle à la baisse au cours de cette période. Au cours des premières années, entre 1951 et 1966, on a enregistré une croissance supérieure à la moyenne, alors que pour la période qui s'étend de 1976 à 1981, le taux moyen de croissance est tombé en dessous de 1 p. 100 par année.[23]

Au cours de cette période, l'impact de la génération du baby-boom a été le principal facteur d'influence de la courbe de croissance. Le taux de natalité s'est accru tout au long des années 1950 pour atteindre un sommet de près de quatre enfants par femme, au début des années 1960. Par la suite, le taux de natalité est

22. Une étude des principales sources de données sur le taux de rendement des investissements résidentiels locatifs est présentée à l'annexe E.

23. Foot (1986, p. 25).

tombé à un niveau insuffisant au remplacement de la population pour se situer, au cours des années 1980, à environ 1,65 enfant par femme. Au cours des années 1950, cette situation s'est soldée par une croissance rapide du groupe de la population qui n'a pas encore atteint l'âge de travailler (0 à 14 ans). Dans les années 1960, cette tendance a été inversée graduellement à mesure que la génération du baby-boom atteignait l'âge de la main-d'oeuvre active.[24]

Au cours de la même période, le nombre de personnes ayant atteint l'âge de la retraite (65 ans et plus) s'est accru entre 1951 et 1981 et le taux des personnes âgées s'accroît depuis le milieu des années 1960. L'augmentation rapide du taux de croissance du nombre de personnes âgées est un phénomène marquant des années 1970.

La courbe de croissance des 35 dernières années signale un vieillissement de la population : le nombre de jeunes gens diminue alors que celui des personnes âgées augmente. L'analyse de Foot (1986, p. 29) démontre qu'en 1981, 22 p. 100 de la population de l'Ontario n'avait pas encore atteint l'âge de travailler, 10 p. 100 avait dépassé l'âge de la retraite et que 60 p. 100 de la population était donc en âge de travailler. Comme on peut s'y attendre, le vieillissement continu de la population aura pour effet de réduire la proportion de jeunes gens par rapport au nombre de personnes âgées au cours des prochaines années. Des évaluations plus récentes par âge et par région confirment cette tendance au vieillissement de la population. En 1983, l'Ontario comptait 8,8 millions d'habitants dont 62 p. 100 résidaient dans la région du Centre. La part du groupe d'âge qui n'avait pas encore atteint l'âge de travailler était tombée à 21,2 p. 100 alors que celle des gens qui avaient dépassé l'âge de la retraite s'élevait à 10,4 p. 100 (Foot, tableau 2.5, p. 30).

3.2 Composition des ménages-locataires

Le nombre de ménages en Ontario a presque doublé, passant de 1,64 million en 1961 à près de 3 millions en 1981, ce qui représente un taux de croissance annuel d'environ 3 p. 100. En 1961, le Centre de l'Ontario regroupait 59 p. 100 des ménages; en 1981, il en comptait plus de 62 p. 100.

Selon le recensement de 1981, 2,4 millions de personnes habitaient des logements locatifs en Ontario. Sur le plan des ménages, un peu plus d'un million ou environ 37 p. 100 des 3 millions de ménages étaient locataires. Les femmes étaient chef de famille dans 15 p. 100 des ménages, et les hommes dans 22 p. 100. Pour les deux sexes, le cycle de vie type semble indiquer que la proportion de locataires atteint un sommet parmi le groupe des 25 à 34 ans, connaît un déclin chez le groupe des personnes entre deux âges et augmente à nouveau chez les retraités (voir Foot, tableaux 4.1 et 4.2, p. 107).

Le choix d'un type d'habitation des ménages confirme ce cycle de vie. En 1981,

24. Foot (1986, p. 27, 28).

57 p. 100 des ménages vivaient dans des maisons unifamiliales, moins de 3 p. 100 des chefs de famille étaient âgés de 25 ans et moins, et seulement 22 p. 100 avaient moins de 35 ans. D'autre part, 29,3 p. 100 des ménages vivaient dans des habitations multifamiliales.[25] Le chef de famille de 29,3 p. 100 de ces ménages avait moins de 25 ans et 43,6 p. 100 avaient moins de 35 ans. En 1976, 91 p. 100 des habitations unifamiliales étaient occupées par leur propriétaire et 86 p. 100 des habitations multifamiliales étaient louées.

La subdivision par chefs de famille de ménages-locataires ou propriétaires (pourcentage des locataires de 15 ans et plus, qui étaient chef de famille) de l'Ontario entre 1961 et 1981 appuie elle aussi l'hypothèse par cycle de vie.[26] Premièrement, le taux des chefs de famille de ménages-propriétaires (27,9 p. 100 en 1981) semble être supérieur à celui des chefs de famille de ménages-locataires (16,2 p. 100) ce qui confirme que la plupart des ménages en Ontario sont propriétaires de leur habitation. Deuxièmement, le taux des chefs de famille de ménages-locataires est plus élevé que celui des chefs de famille de ménages-propriétaires chez les groupes d'âges moins élevés. Cela s'explique facilement par le fait qu'il faut un certain temps pour accumuler une somme suffisante pour acheter une maison. En 1981, 69,3 p. 100 des chefs de famille de ménages-locataires des personnes âgées entre 15 et 34 ans alors que 53,8 p. 100 des chefs de familles de ménages-propriétaires avaient entre 15 et 34 ans. Troisièmement, le taux des femmes chefs de famille[27] s'est accru de façon considérable, premièrement dans le secteur des logements locatifs au cours des années 1960 (de 4,1 p. 100 en 1961 à 7,4 p. 100 en 1971). Par la suite, au cours des années 1970, cette croissance a pu être observée à la fois chez les locataires (12,9 p. 100 en 1981) et chez les propriétaires (9,6 p. 100 en 1981). Foot (1986, tableau 3.14, p. 88) suggère que les femmes pourraient être le chef de famille de plus du tiers de tous les ménages de l'Ontario d'ici l'an 2001.

En Ontario, la composition des ménages-locataires est différente de celle des ménages-propriétaires. Selon les données du Recensement de 1981, les ménages non familiaux (définis par Statistique Canada comme étant composés d'une seule personne ou de deux personnes ou plus n'ayant aucun lien de parenté) représentaient 44 p. 100 de tous les ménages-locataires comparativement à 13 p. 100 pour tous les ménages-propriétaires. Les familles avec ou sans enfants composaient 44 p. 100 de tous les ménages-locataires contre 79 p. 100 pour tous les ménages-propriétaires. Il est à remarquer que les ménages «conventionnels» composés d'un père, d'une mère et d'enfants représentaient 54 p. 100 des ménages-propriétaires contre

25. Comprend les duplex et tous les types d'appartements.

26. Les données sur les taux de chefs de famille sont tirées de l'étude de Foot, 1986, tableaux 3.8 et 3.9, p. 67, 68.

27. Jusqu'à récemment l'homme avait toujours été considéré comme le "chef" de famille. Cette situation a changé puisque de plus en plus de femmes établissent leur propre ménage.

22 p. 100 chez les ménages-locataires. Les familles composées d'un parent vivant seul et les autres types de ménages-locataires ne constituaient qu'une part relativement faible (12 p. 100) des ménages-locataires. Cette part était cependant plus élevée chez les ménages-propriétaires. Parmi les ménages sans enfants, les ménages-locataires formaient une plus grande part que les ménages-propriétaires.

La répartition par groupe d'âge indique qu'en 1981, 47 p. 100 de tous les ménages-locataires avaient pour chef de famille une personne âgée de moins de 35 ans comparativement à 21 p. 100 pour les ménages-propriétaires. Dans 35 p. 100 des ménages-locataires, le chef de famille avait entre 35 et 64 ans, comparativement à 62 p. 100 pour les ménages-propriétaires. Qu'ils soient locataires ou propriétaires, les chefs de famille de 65 ans ou plus comptaient pour moins de 20 p. 100. La figure 2 résume les données relatives au type et à la catégorie d'âge des ménages-locataires pour 1981.

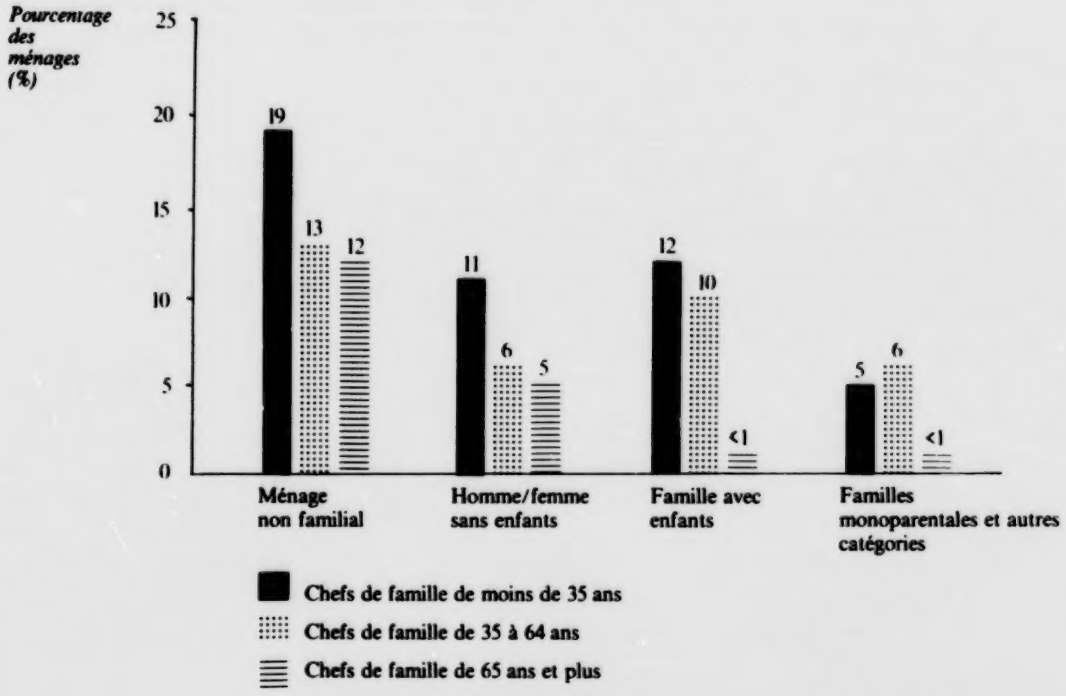
3.3 Revenu des ménages-locataires

La répartition des revenus parmi les locataires semble indiquer que plusieurs ménages sont locataires parce qu'ils n'ont pas les moyens d'accéder à la propriété. D'après les données du recensement, le revenu médian des ménages- locataires non agricoles en Ontario, en 1980, était de 15 500 $, comparativement à 22 600 $ pour l'ensemble des ménages de la province, ce qui comprend les ménages-locataires et les ménages- propriétaires.[28] Les ménages qui résident dans des logements locatifs ont généralement un revenu inférieur à celui des ménages- propriétaires. En 1980, le revenu médian des ménages-locataires familiaux de l'Ontario s'élevait à 19 200 $ comparativement à 26 100 $ pour l'ensemble des ménages familiaux. Le tableau 5 présente les données sur les loyers et les revenus des ménages-locataires en Ontario et les 10 RMR en 1981.

La répartition des revenus des ménages-locataires familiaux et non familiaux est très variée. En 1980, selon Clayton (1984, p. 69), 43 p. 100 de tous les ménages-locataires non familiaux disposaient d'un revenu inférieur à 10 000 $, alors que seulement 12 p. 100 jouissaient d'un revenu supérieur à 25 000 $. À la même date, près du tiers de tous les ménages- locataires familiaux disposaient d'un revenu de 25 000 $ ou plus, alors que 21 p. 100 avaient un revenu inférieur à 10 000 $. Le tableau 6 présente un découpage des revenus de 1981 des familles vivant dans des logements à loyer indexé sur le revenu de la Société de logement de l'Ontario.

28. Clayton (1984, p. 68) signale que le revenu médian inférieur parmi les locataires peut s'expliquer en partie par la présence d'une forte proportion de ménages non familiaux puisque ceux-ci ont tendance à percevoir un revenu relativement faible.

Figure 2 : **Ménages-locataires par catégorie et âge du chef de famille, Ontario, 1981**



SOURCE : Statistique Canada, Recensement de 1981, tel que cité dans Clayton, 1984, figure 2.

TABLEAU 5 : Loyers et revenus des ménages-locataires, Ontario et RMR, 1981

	Revenu[1] annuel médian	Revenu[1] annuel moyen	Moyenne brute[2] des loyers payés rapport mensuellement	Moyenne du loyer-revenu
Canada	15 171	17 587	296	20,2
Ontario	15 483	17 752	303	20,5
Hamilton	14 838	16 784	278	19,9
Kitchener	14 706	16 372	274	20,1
London	13 901	15 965	288	21,6
Oshawa	17 471	18 488	314	20,4
Ottawa	16 905	19 406	329	20,3
St. Catharines-Niagara	12 362	14 991	261	20,9
Sudbury	14 312	15 751	257	19,6
Thunder Bay	14 228	16 686	294	21,1
Toronto	17 150	19 634	340	20,8
Windsor	12 134	14 898	269	21,7
Coefficient de Variation[3]	0,13	0,10	0,10	0,03

NOTA : 1. Se rapporte aux revenus 1980, nets d'impôt.

2. Se rapporte aux loyers du milieu de l'année 1981.

3. Le coefficient de variation représente l'écart type divisé par la moyenne.

TABLEAU 6 : Logements à loyer indexé sur le revenu offerts par la Société de logement de l'Ontario, revenu annuel moyen des ménages-locataires en fonction de la source du revenu et de la taille du ménage, 1981

Source		2 personnes	3 personnes	4 personnes	5 personnes	6 personnes	7 + personnes	Tous les ménages, et tous les plus revenus
Aide sociale	Revenu moyen	5 272 $	6 269 $	7 015 $	7 617 $	8 299 $	8 975 $	6 205 $
	% des familles	39,8	31,3	18,1	7,4	2,6	0,8	100,0
Travailleurs et autres	Revenu moyen	10 833 $	11 923 $	13 515 $	14 911 $	15 751 $	16 356 $	13 205 $
	% des familles	18,5	24,8	25,6	17,5	8,3	5,3	100,0
Toutes catégories	Revenu moyen	6 946 $	8 655 $	10 694 $	13 188 $	13 858 $	15 212 $	9 565 $
	% des familles	29,6	28,2	21,7	12,2	5,3	3,0	100,0

SOURCE : Données sur les revenus de 1981, réunies par le ministère des Affaires municipales et du Logement et le ministère des Services sociaux et communautaires. Tiré du ministère des Affaires municipales et du Logement, 1983, tableau 37.

3.4 Prévisions relatives aux ménages

Les prévisions relatives aux ménages ne sont communiquées qu'à titre explicatif car elles peuvent varier considérablement en fonction de la méthode de traitement des données employée et des hypothèses choisies. L'analyse de Foot sur les ménages de l'avenir indique un déclin marqué,1 p. 100, de la croissance des ménages au cours des 20 prochaines années comparativement aux 20 dernières années, lorsque le taux de croissance annuel s'élevait en moyenne à plus de 3 p. 100. Les résultats ont été établis en fonction des deux hypothèses faisant partie de l'étude de Foot : 1) les taux de chefs de famille demeureront constants aux niveaux de 1981, ou 2) les taux de chefs de famille augmenteront entre 1981 et 2001 proportionnellement à la période de 1961 à 1981. Dans le cas des taux de chefs de famille constants, la moyenne envisagée pour la taille d'un ménage en 2001 est de 2,9 personnes alors que dans le cas d'un taux croissant de chefs de famille, cette moyenne s'élèverait à 2,22 personnes. Les résultats varient d'un nombre minimum de 3,4 millions de ménages à un maximum de près de 4,7 millions de ménages, ce qui signifie une différence importante de 1,3 million de ménages (1986, p. 80, 81).

Les résultats de l'étude de Foot signalent l'importance énorme qu'aura l'effet du vieillissement de la population sur la croissance des ménages en Ontario d'ici l'an 2001. Si on compare les prévisions de Foot en ce qui concerne l'accroissement constant du taux de chefs de famille à celles qui se fondent sur un faible taux de fécondité et une migration moyenne (Stamm, 1985), on observe que le nombre estimatif total de ménages s'accroîtrait d'ici l'an 2001 d'un peu plus de 3,5 millions à environ 4,1 millions.[29] Foot indique que l'effet du vieillissement ajoutera à peu près 600 000 ménages au cours de cette période, ce qui équivaut à un taux de croissance annuel moyen de 1,66 p. 100.

Muller (1986), tout comme Foot, identifie des changements importants dans la pyramide des âges de la population à mesure que la génération du baby-boom de l'après-guerre atteint l'entre-deux-âges, suivi d'une baisse de la natalité.[30] Muller estime que la population des 15 à 24 ans devrait diminuer de 4 p. 100 entre 1981 et 1986 et qu'elle connaîtra une croissance de moins de 3 p. 100 entre 1996 et 2001. Par contre, le groupe des 65 ans et plus s'accroîtra de 14 p. 100 d'ici 1996 et de 9 p. 100 d'ici 2001 (p. 155). La catégorie des 35 à 54 ans, englobant le plus grand nombre de propriétaires, comptera pour la plus grosse part de croissance du nombre de ménages.

29. Voir Foot (1986), tableaux 3.10 et 3.11, p. 86-89.

30. Les prévisions de Stamm mentionnées précédemment sont présentées dans l'étude de Foot. Les tableaux 4.1 à 4.5 de Muller (1986) démontrent comment la modification de la répartition des âges influencera la création des ménages, en supposant que le nombre de chefs de famille demeure constant.

Les prévisions concernant les ménages de l'avenir indiquent que la génération du baby-boom, arrivée à maturité, diminuera la pression sur les marchés des logements locatifs par rapport aux marchés des habitations de propriétaires-occupants. Si la division actuelle par âge demeure constante, Muller estime que le nombre des ménages-locataires diminuera éventuellement pour atteindre une croissance de 4 p. 100 entre 1996 et 2001 (en baisse de 10 p. 100 par rapport à la période de 1981 à 1986). Foot croit que la demande pour le logement locatif chutera d'ici 2001. En tenant compte d'un taux constant du nombre de chefs de famille, Foot estime que la part des ménages qui exigeront un logement locatif passera de 37,2 p. 100 en 1981 à environ 34 p. 100 d'ici 2001. Les prévisions de Muller concernant la répartition des ménages indiquent que la croissance des ménages-locataires viendra de plus en plus d'une augmentation du nombre des ménages plus âgés. Les ménages non familiaux et les ménages sans enfants représenteront la part la plus importante du total des ménages-locataires, équivalant à 62 p. 100 entre 1981 et 1986, 62 p. 100 entre 1986 et 1991, 66 p. 100 entre 1991 et 1996 et à 70 p. 100 entre 1996 et 2001.

Bibliographie

Campbell, Sharp. *Survey of Financial Performance of Landlords*, étude n° 7, Toronto, Commission d'enquête sur la location résidentielle, 1984.

Clayton Research Associates. *Rent Regulation and Rental Market Problems*, étude n° 10, Toronto, Commission d'enquête sur la location résidentielle, 1984.

Comay Planning Consultants Ltd. *City of Toronto Housing Review*, [Rapport Comay], Toronto, novembre 1984. (Polycopie)

Ekos Research Associates Inc. 1985a. *The Coming Crisis: Low Rise Rental Housing in Metropolitan Ontario*, préparé à l'intention du ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario, Ottawa, Ekos Research Associates Inc., mai 1985.

———. 1985b. *A Study of Landlords and Rent Regulation*, étude n° 24, Toronto, Commission d'enquête sur la location résidentielle, octobre 1985.

Foot, David, K. *Housing in Ontario: A Demographic Perspective*, étude n° 20, Toronto, Commission d'enquête sur la location résidentielle, 1986.

Jaffary, Karl D. *Problems in the Regulation of Rents for Roomers and Boarders*, étude n° 3, Toronto, Commission d'enquête sur la location résidentielle, 1984.

Klein et Sears, et al. *Study of Residential Intensification and Rental Housing Conservation*, 10 volumes, préparé à l'intention du ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario et de «Association of Municipalities of Ontario», Toronto, Klein et Sears, 1983.

Krohn, Roger G. et al. *The Other Economy: The Internal Logic of Local Rental Housing*, Toronto, Peter Martin Associates Limited, 1977.

Muller, R. Andrew. *Workable Rent Regulation: A Synthesis*, étude n° 27, Toronto, Commission d'enquête sur la location résidentielle, 1986.

Ontario. Commission d'enquête sur la location résidentielle. *Rapport à la Commission d'enquête sur la location résidentielle*, volume I, Stuart Thom, commissaire, Toronto, Commission d'enquête sur la location résidentielle, 1984.

Ontario. Ministère du Logement. *Ontario Housing Market Quarterly Review*, ministère du Logement, Toronto, septembre 1985.

Ontario. Ministère des Affaires municipales et du Logement. *Rapport du personnel à la Commission d'enquête sur la location résidentielle*, ministère des Affaires municipales et du Logement, Toronto, février 1983.

Peter Barnard Associates. *Under Pressure: Prospects for Ontario's Low-Rise Rental Stock*, préparé à l'intention du ministère des Affaires municipales et du Logement, Toronto, Peter Barnard Associates, 1985.

Pringle, John. *Ontario's Residential Tenancies: A Statistical Profile*, étude n° 30, Toronto, Commission d'enquête sur la location résidentielle, 1986.

Stanbury, William T. et Vertinsky, Ilan B. *Rent Regulation: Design Characteristics and Effects*, étude n° 18, Toronto, Commission d'enquête sur la location résidentielle, 1986.

Ville de Toronto. Service de l'urbanisme et du développement. Rapport au comité

Annexe B

Évaluation de l'écart entre les loyers du marché et les loyers réglementés en Ontario

Introduction

La présente annexe analyse les évaluations de l'écart entre les loyers du marché et les loyers réglementés en Ontario. On y analyse deux cas particuliers. Le premier cas évalue l'ampleur de l'écart entre le niveau actuel des loyers réglementés et le niveau des loyers du marché déréglementé à court terme. Ce premier cas, qui fait l'objet de la section 1, donne une idée de ce que pourrait être l'augmentation des loyers si la réglementation des loyers était abolie. Le deuxième cas, exposé à la section 2, étudie l'écart entre le niveau actuel des loyers et celui des loyers du marché à long terme. Ceci donne une idée du montant qui permet de maintenir les loyers à des taux peu élevés comparativement à ce que serait la situation si aucune réglementation n'avait été mise en place.

Dans un marché équilibré, certaines variations peuvent survenir entre les niveaux des loyers, à court et à long terme, d'un marché déréglementé, compte tenu de l'imprévisibilité de la fluctuation de la demande ou d'autres facteurs. Toutefois, ces variations sont rarement importantes et il est encore plus rare qu'elles se prolongent. Dans un marché réglementé, les loyers sont maintenus artificiellement bas de sorte que le taux de rendement des investissements de ce secteur économique est inférieur au taux concurrentiel (c'est-à-dire lorsque la réglementation est restrictive, selon la définition donnée dans le chapitre IV), il peut donc en résulter une pénurie prolongée de logements locatifs. Dans ce cas, les loyers à court terme du marché déréglementé peuvent connaître un niveau d'augmentation substantielle-

ment plus élevé que celui des loyers à long terme du marché déréglementé. L'écart, à court et à long terme, entre les niveaux des loyers du marché déréglementé tient compte des possibilités de profits excessifs à court terme. Ceux-ci serviront de stimulant aux locateurs et aux promoteurs immobiliers qui cherchent des façons de compenser les contraintes de la réglementation et tirer ainsi profit de la demande à laquelle le marché n'a pu répondre.

1. L'écart des loyers à court terme

Pour évaluer l'écart des loyers à court terme, on peut faire appel à l'expérience réelle ou à l'une des nombreuses techniques indirectes. Pour procéder aux évaluations directes, il serait nécessaire d'abolir la réglementation des loyers afin de pouvoir étudier le comportement des loyers dans des conditions normales de marché.[1] L'expérience acquise dans d'autres provinces où l'on a aboli la réglementation des loyers n'est d'aucune utilité en Ontario à l'heure actuelle puisque l'ampleur de l'écart des loyers dépend de l'état de l'économie et des conditions du marché de l'habitation. Les évaluations de l'écart des loyers en Ontario reposent donc sur des évaluations indirectes où l'on tient compte de l'état de l'économie et des conditions actuelles du marché.[2]

On croit généralement que l'écart entre ce qu'un locataire paie pour un logement et le loyer que quelqu'un d'autre accepterait de payer pour le même logement, si le locateur n'était pas assujetti aux contraintes de la réglementation, représente l'écart à court terme. Toutefois, il s'agit là d'une surestimation de l'écart des loyers. Le loyer qu'un locateur peut obtenir pour un logement, advenant le cas où tous les autres logements continuent d'être réglementés, est considérablement plus élevé que celui qu'un locateur pourrait obtenir pour le même logement si tous les loyers étaient déréglementés. Dans ce cas, les loyers augmenteraient au niveau d'équilibre à court terme, ce qui aurait pour effet de réduire la demande réelle. Des loyers en général plus élevés entraîneraient une augmentation du taux d'inoccupation, et les locateurs dont les logements ne sont pas réglementés auraient moins de chances d'obtenir des loyers élevés pour leurs logements non réglementés.

Il existe un certain nombre d'évaluations traitant de l'impact à court terme de la réglementation des loyers en Ontario. Dans la première évaluation (ministère des Affaires municipales et du Logement, 1982), Econalysis Consulting Services a conçu des modèles de simulation des marchés secteurs locatifs réglementé et non réglementé ainsi que de la propriété privée. Pour ce qui est de l'offre, les variables tiennent compte de la rentabilité, des mises en chantier précédentes, des démolitions

1. Consulter, par exemple, McFadyen et Chambers (1983) relativement à l'expérience de l'Alberta.

2. L'analyse de la présente annexe tient compte de l'hypothèse selon laquelle la mise en place de la réglementation des loyers n'augmente pas le loyer équilibré. En d'autres termes, on ne tient pas compte de l'impact des risques politiques des décisions gouvernementales.

et conversions ainsi que des coûts variés.[3] Pour ce qui est de la demande, les variables tiennent compte des revenus des ménages, des taux d'inflation, des taux d'hypothèque, de la constitution des ménages par type et des changements dans la main- d'oeuvre active. Compte tenu des effets de ces facteurs, le modèle évalue – en supposant que les loyers ont été déréglementés au début de 1982 – les augmentations probables à court terme des loyers. En ce qui concerne la RMR de Toronto, on a observé les effets suivants :

> De 1982 à 1983, les loyers qui faisaient partie du secteur réglementé ont augmenté d'à peu près 19 p. 100 de plus que le taux d'inflation. L'augmentation s'est par la suite stabilisée à un niveau plus modéré. D'autre part, les loyers du secteur non réglementé ont connu des augmentations plus faibles de 1982 à 1983. En fait, les taux d'augmentation ont diminué par rapport au taux d'inflation au cours de 1986. (p. 30) (traduction libre)

En ce qui concerne London, toujours selon le même modèle, on a pu estimer que :

> Les loyers du secteur réglementé augmenteraient de 3 ou 4 p. 100 par rapport à l'inflation en 1983, alors que l'augmentation des loyers du secteur non réglementé serait d'environ 1 p. 100 supérieure au taux d'inflation. Au début de 1983, l'augmentation des loyers réglementés de London retomberait au même niveau que celui du loyer réel au début de 1981. (p. 38) (traduction libre)

Les différences entre ces deux cas mettent en relief l'impact des conditions du marché sur l'augmentation des loyers. Dans le cas de London, on a pu observer :

> un taux d'inoccupation beaucoup plus élevé en 1979 et 1980, avec ce résultat que les loyers non réglementés n'ont pas augmenté par rapport aux loyers réglementés puisque c'est la concurrence plutôt que la réglementation des loyers qui a plafonné les augmentations. De plus, l'offre trop forte de logements locatifs a eu pour effet d'entraîner une diminution des mises en chantier en 1980. (p. 36) (traduction libre)
> En se basant sur cette étude, Clayton (1984) fait les remarques suivantes :

> Il est clair que les taux d'inflation prévus sont actuellement trop élevés. Puisque l'inflation favorise l'achat de propriétés privées, cette situation sous-entend que l'on a sous-estimé les prévisions de la demande de

3. Tel que décrit par Stanbury et Vertinsky (1986, p. 6-21 à 6-22).

> logements locatifs. On peut donc croire que l'on a sous-estimé l'augmentation qui frappera les loyers réglementés lors de leur déréglementation. . .
>
> Toutefois, puisque ces prévisions font abstraction de l'impact de la confiance des investisseurs sur les nouvelles mises en chantier, les prévisions d'augmentation des loyers du secteur réglementé sont probablement exagérées. De plus, si les mises en chantier de nouveaux logements locatifs dépendent en grande partie de la confiance des investisseurs, la déréglementation pourrait accroître les mises en chantier malgré une réduction des loyers non réglementés. (p. 44) (traduction libre)

Clayton (1984) fournit quelques éclaircissements sur le taux probable d'augmentation immédiate des loyers si la déréglementation avait été appliquée en janvier 1985. Il suggère que les loyers devraient augmenter de 25 p. 100 afin de rejoindre les niveaux de disponibilité des nouveaux logements mis en chantier. Toutefois, il déclare qu'il ne serait pas nécessaire que les loyers atteignent ce niveau pour stimuler la construction de nouveaux logements :

> Avec la déréglementation et l'augmentation des loyers réels, les investisseurs seront en mesure de prévoir que les loyers réels se rapprochent des niveaux de loyers économiques avant que les loyers atteignent ces niveaux. On peut donc envisager qu'il y aura certains investissements avant que les prix du marché de nouveaux logements aient rejoint les loyers économiques. (p. 59) (traduction libre)

Les augmentations des loyers réels moyens "seraient très marquées au cours des premières années, tout spécialement lors d'un resserrement des marchés." Il poursuit :

> En 1985 et 1986, des augmentations moyennes de loyers réels pourraient facilement atteindre de 6 à 8 p. 100 par année pour l'ensemble du pays. Les augmentations les plus élevées touchent le parc locatif déjà réglementé, où le taux d'inoccupation est très bas, tout spécialement lors d'un resserrement des marchés. Les augmentations moyennes de loyers réels seraient fort probablement plus faibles les années suivantes. (Ibid., p. 59) (traduction libre)

Le tableau 1 indique le loyer moyen d'un logement de deux chambres à coucher réglementé et un logement de deux chambres à coucher non réglementé, situé dans l'une des RMR de l'Ontario. En octobre 1984, les loyers non réglementés étaient plus élevés, variant de 19 p. 100 de plus pour la RMR de St. Catharines-Niagara à

56 p. 100 pour celle de Sudbury. Les logements non réglementés de la RMR de Toronto étaient supérieurs de presque 40 p. 100 aux loyers réglementés (Muller, 1986, p. 141).

Pour plusieurs raisons, ces données ne sont pas représentatives de l'écart des loyers à court terme. Comme le signalait Muller (1986), Stanbury et Vertinsky (1986) ainsi que Steele et Miron (1984), il peut y avoir des différences qualitatives entre ces deux secteurs. Les logements non réglementés sont plus récents ou luxueux, ou les deux (Muller, 1986, p. 141).

Deux autres facteurs influencent la comparaison des loyers relatifs. Premièrement, la valeur marchande des aspects qualitatifs d'un logement n'est pas directement observable. Deuxièmement, les caractéristiques d'habitation sont très interdépendantes (Jazairi, 1983, p. 6). Jazairi (1983) ainsi que Fallis et Smith (1984, 1985a) ont élaboré un indice de prix basé sur le confort[4] où le loyer totalise le prix implicite propre à des avantages et services variés tels que le nombre de pièces, l'année de construction, la facilité d'accès au métro, l'air climatisé, la câblodistribution, le stationnement et les installations récréatives.[5] Différentes techniques de pondération ont été utilisées pour contrôler le facteur d'interdépendance. Après avoir pris en considération les différences qualitatives, Fallis et Smith ont évalué que les loyers non réglementés de Toronto en 1982 étaient supérieurs de 14 à 29 p. 100 aux logements réglementés de qualité comparable.

Dans une analyse du même genre, Jazairi (1983) utilise d'autres variables et des ensembles de données légèrement différents. Il établit une différence de 9 à 14 p. 100 entre les loyers moyens des secteurs réglementé et non réglementé. Il soumet l'hypothèse que l'évaluation la moins élevée est la meilleure, compte tenu du facteur d'interdépendance. (p. 26)

Selon Steele et Miron (1984), cette différence de 9 p. 100, établie par Jazairi, peut en majeure partie être attribuée au fait que les immeubles sont récents plutôt qu'à l'absence de réglementation. Cette observation se base sur la "forte corrélation entre le fait que l'immeuble est neuf et l'absence de réglementation des loyers qui caractérise l'ensemble des données de Jazairi. (Steele et Miron, 1984, note 35, p. 97)[6] De plus, il faut noter l'absence chez Jazairi (1983) ainsi que chez Fallis et Smith (1984, 1985a) d'une variable qui tiendrait compte d'une remise basée sur la durée d'occupation "bien que l'on sache très bien qu'un locataire de longue date bénéficie généralement d'une remise de loyer." (Steele et Miron, 1984, p. 45) Steele et Miron soutiennent que puisque les logements réglementés sont plus vieux que

4. Les analyses sur la qualité de l'habitation et des loyers tiennent souvent compte d'un indice basé sur le confort. Consulter Ball (1973), Butler (1982) et Jazairi (1982).

5. Stanbury et Vertinsky (1986) analysent Fallis et Smith (1984, 1985a). Voir aussi Adams, Ing et Pringle (1986).

6. Tel qu'indiqué dans Stanbury et Vertinsky (1986, p. 6-15)

TABLEAU 1 : Coûts des loyers[1] pour les logements de deux chambres à coucher, selon le statut de réglementation en Ontario et par RMR, 1983-1984 (en dollars)

	Octobre 1983			Octobre 1984		
RMR	Régl.	Non régl.	Total	Régl.	Non régl.	Total
Hamilton	–	–	–	359 $	478 $	373 $
Kitchener	323 $	405 $	340 $	345	445	368
London	337	438	373	361	474	395
Oshawa	–	–	398	407	494	425
Ottawa	428	534	452	441	564	470
St. Catharines[2]	332	371	340	357	424	373
Sudbury	308	438	335	339	528	367
Thunder Bay	371	456	404	398	487	434
Toronto	427	581	453	447	618	479
Windsor	352	450	400	381	530	457
Moy. non pond.	360	459	388	384	504	414

NOTA : 1. Immeubles d'initiative privée de six logements ou plus. Basé sur un sous-échantillonnage d'un relevé des loyers où les logements ont fait l'objet d'au moins trois sondages consécutifs. 2. Comprend Niagara.

SOURCE : Données publiées et non publiées fournies par le ministère des Affaires municipales et du Logement à partir de relevés de la SCHL sur les appartements locatifs vacants, telles que citées dans Muller, 1986, tableau 3.5.

ceux qui ne le sont pas, il y a bien des chances que les locataires des logements réglementés profitent de remises basées sur la durée d'occupation. Ils suggèrent que la différence attribuée à la réglementation "peut être facilement inférieure à 9 p. 100 à Toronto et... presque nulle dans les localités situées hors du rayon de Toronto." (1984, p. 45)

Récemment, alors qu'il traitait de la différence de 9 p. 100 établie par Jazairi, Muller (1986) a affirmé :

> Même cette évaluation plus basse de la différence entre les loyers réglementés et non réglementés ne devrait pas être utilisée pour se faire une idée de l'ampleur de l'augmentation des loyers en cas de déréglementation. Tout comme il a été établi précédemment, Smith et Tomlinson (1981) soumettent l'hypothèse que dans le cas d'un système de marché double, le loyer type du marché se situerait entre le loyer réglementé et le loyer non réglementé. (p. 142) (traduction libre)

De plus, il fait remarquer que Fallis et Smith (1984, étudié ci-après) estiment que le loyer type du marché de Toronto se situait, en fait, à peu près à mi-chemin entre le

loyer réglementé et le loyer non réglementé.[7] Les loyers réglementés étaient d'environ 11 p. 100 inférieurs au loyer type du marché, et les loyers non réglementés étaient d'environ 10 p. 100 supérieurs.[8] Muller tire les conclusions suivantes :

> En bref, notre meilleure évaluation indique qu'en 1984 les loyers types du parc locatif existant étaient supérieurs d'environ 10 p. 100 aux loyers réglementés d'appartements comparables. Les loyers types du marché pour des appartements neufs seraient un peu plus élevés, mais sans doute inférieurs à la moyenne établie pour les loyers moyens types du parc non réglementé. (Ibid., p. 142) (traduction libre)

Stanbury et Vertinsky (1986) soumettent l'hypothèse selon laquelle la présence de logements sociaux "dont le loyer est inférieur à la valeur du marché, a pour effet de diminuer la différence établie entre les loyers des secteurs réglementé et non réglementé." (p. 6-107) En supposant que le loyer des logements sociaux s'élève à environ 80 p. 100 du prix du marché dans les secteurs réglementé et non réglementé, ils ont établi qu'en 1982 les loyers du secteur réglementé, rajustés en fonction de la qualité, étaient inférieurs de 8,5 p. 100 à ce qu'ils auraient été en l'absence de réglementation. Dans le secteur non réglementé, les loyers rajustés en fonction de la qualité étaient d'environ 8,5 p. 100 supérieurs à ce qu'ils auraient été faute de réglementation.

2. L'écart des loyers à long terme

L'évaluation de l'écart des loyers à long terme, c'est-à-dire la détermination de la majoration des loyers s'il n'y avait jamais eu de réglementation des loyers en Ontario, est une tâche beaucoup plus difficile que l'évaluation de l'écart à court terme. En effet, elle tient explicitement compte des effets de la réglementation des loyers sur les conditions du marché et n'accepte pas les conditions actuelles du marché, telles qu'elles se présentent. Arnott (1981) a évalué les niveaux des loyers à long terme dans le cas où il n'y a pas de réglementation mais en tenant compte des taux d'inoccupation passés, des conditions du marché et de l'augmentation des frais

7. La raison pour laquelle l'écart est inférieur à la différence entre les loyers réglementés et non réglementés, même lorsque rajusté en fonction de la différence qualitative, se rapporte à la précision apportée au début de cette section où l'on traite des différentes perceptions servant de fondement à la détermination du montant de l'augmentation des loyers par les locateurs. Si le loyer de tous les logements était déréglementé, le taux d'inoccupation augmenterait proportionnellement à l'augmentation du niveau des loyers. Le loyer que les locateurs peuvent exiger pour les logements non réglementés diminuerait puisque les locataires disposeraient d'un choix plus vaste de solutions.

8. Dans leur étude 1985b, Fallis et Smith évaluent que les loyers non réglementés sont de 9,2 p. 100 supérieurs aux loyers équilibrés. Les loyers réglementés étaient de 11 p. 100 inférieurs aux loyers types du marché.

d'exploitation.[9] À l'appui d'un taux d'inoccupation de 0,5 p. 100 à Toronto en 1981 et d'un taux d'inflation de 12 p. 100, il a évalué que le niveau des loyers non réglementés à long terme était de 6 à 15 p. 100 supérieur au niveau réel des loyers.

Smith et Tomlinson, en faisant appel à une méthodologie semblable, mais en supposant un équilibre du taux d'inoccupation à 5 p. 100 pour l'Ontario et d'un taux d'inoccupation de 1,5 p. 100 en 1980, ont pu établir que les niveaux de loyers seraient entre 7 et 8,75 p. 100 plus élevés s'il n'y avait pas de réglementation. Toutefois, Fallis et Smith (1984) déclarent que pour différentes raisons ce type de modèle est inapproprié dans le cas présent.[10] Comme solution de rechange, ils ont suivi l'approche d'un loyer réel rajusté. Cette approche supposait :[11]

> . . .qu'à toutes fins pratiques, en l'absence de contrôle des loyers, le taux d'augmentation du loyer réel pour des services de logement d'une qualité donnée serait le même que celui de la période qui a précédé le contrôle des loyers. Ainsi, le taux d'augmentation du loyer nominal aurait eu un comportement semblable à celui de l'inflation au cours de la période qui a immédiatement précédé le contrôle des loyers. (p. 44) (traduction libre)

Fallis et Smith ont établi qu'en l'absence de réglementation, les loyers équilibrés seraient de 90,6 p. 100 supérieurs en 1982, par rapport à 1975. En comparant les augmentations réelles des loyers réglementés (69,6 p. 100) et non réglementés (110,3 p. 100), les auteurs ont conclu que les loyers réglementés étaient moins élevés de 11 p. 100 et les loyers non réglementés plus élevés de 10,3 p. 100 qu'en l'absence de réglementation.

Stanbury et Vertinsky (1986) affirment que le niveau des loyers non réglementés tel que calculé par Fallis et Smith "surestime le loyer moyen obtenu par un locateur pour l'ensemble de son immeuble puisque le taux d'inoccupation est plus élevé dans le secteur non réglementé que dans le secteur réglementé." (p. 6-27) Selon Stanbury et Vertinsky, leur sondage du mois de novembre 1982 ne tenait compte que des logements occupés. Stanbury et Vertinsky (1986) soumettent l'hypothèse suivante :

> Étant donné le taux d'inoccupation de 1 p. 100 dans le secteur

9. Fallis et Smith (1984), Rosen et Smith (1983) ainsi que Smith (1974) commentent des modèles du même type. Stanbury et Vertinsky (1986) l'étudient brièvement. Walker (1977) utilise ce modèle pour déterminer le niveau des loyers déréglementés en Colombie-Britannique.

10. Consulter Stanbury et Vertinsky (1986, p. 6-22 à 6-23) pour une étude de ce modèle et les raisons pour lesquelles on ne peut pas l'utiliser dans le cas présent.

11. Stanbury et Vertinsky (1986) commentent aussi cette méthode. Consulter les pages 6-23 à 6-27.

> réglementé et de 6,3 p. 100 dans le secteur non réglementé, le degré de surestimation des R_o (loyers non réglementés) du point de vue des locateurs (plutôt que de celui des locataires) est important. (p. 6-27)

Ils poursuivent :

> À notre avis, ce qui importe c'est le facteur qui influence les modifications du loyer des logements marginaux – lesquels sont vraisemblablement de nouveaux logements. Dans un système de marché double où les logements non réglementés sont neufs, il peut sembler normal de soutenir que les modifications de l'offre et des prix sont déterminées par le taux d'inoccupation dans le secteur non réglementé seulement. (Ibid.) (traduction libre)

Ils concluent que :

> Il est trompeur d'utiliser les taux d'inoccupation de l'ensemble du marché. Selon cette méthode, le marché locatif peut être en équilibre puisque le taux d'inoccupation véritable est à peu près égal au taux normal d'inoccupation. (Ibid.) (traduction libre)

Muller (1986, p. 143-153 et 193-197) traite des difficultés reliées à l'évaluation des niveaux de loyers économiques.[12] À partir d'une analyse de données présentées à la Commission d'enquête et de documents relatifs aux loyers moyens des banlieues de Toronto, Muller indique qu'au mois d'octobre 1985 "les documents démontraient clairement que les loyers moyens dans les immeubles réglementés étaient loin d'atteindre les loyers économiques des logements neufs du même type." (p. 153) Il va plus loin en déclarant :

> Il faudrait insister sur le fait que les loyers non réglementés semblent être bien proches des loyers économiques pour des constructions nouvelles, compte tenu d'une forte assurance qu'il n'y aura pas de réglementation des loyers à l'avenir. (p. 153) (traduction libre)

Selon Muller (1986), lorsque les loyers auront atteint leur niveau d'équilibre à long terme, "l'augmentation finale des loyers réels sera inférieure à 25 p. 100, bien que l'on devrait plutôt s'attendre à une augmentation totale d'environ 10 p. 100", puisque l'augmentation des loyers réels réduit la demande et accroît le taux d'inoccupation. (p. 194) Une augmentation de 15 p. 100 des loyers réels au cours d'une période de sept ou huit années de transition "restaurerait presque

12. Il étudie les documents présentés à la Commission d'enquête par J. Bassel et P. Goring dans les transcriptions 97-2, 125-2 et 127-2.

certainement le taux normal d'inoccupation du marché locatif."[13] (p. 195) Il conclut :

> Puisque le calcul dont on fait mention au chapitre IV implique que certains des nouveaux logements seraient économiques si les loyers étaient de 15 p. 100 supérieurs aux niveaux actuels, ce chiffre semble correspondre à une augmentation maximale raisonnable des loyers réels. (p. 195)

Bibliographie

Adams, Eric B., Ing, Pearl et Pringle, John. *A Review of the Literature Relevant to Rent Regulation*, étude n° 28, Toronto, Commission d'enquête sur la location résidentielle, 1986.

Arnott, Richard. *Rent Control and Options for Decontrol in Ontario*, Richard Arnott en collaboration avec Nigel Johnston, Policy Study Series, Toronto, Conseil économique de l'Ontario, 1981.

Ball, M.J. «Recent Empirical Work on the Determinants of Relative Housing Prices», *Urban Studies*, 10 (février 1973), 213-233.

Butler, Richard V. «The Specification of Hedonic Indexes for Urban Housing», *Land Economics*, 58:1 (février 1982), 96-108.

Clayton Research Associates Ltd. *Rental Housing in Canada Under Rent Control and Decontrol Scenarios 1985-1991*, préparé pour l'Association canadienne des constructeurs d'habitations, Toronto, Clayton Research Associates, 1984.

Fallis, George et Smith, Lawrence B. «Rent Controls with Exemptions», Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement, 1984. (Polycopie)

———. 1985a. «Price Effects of Rent Control on Controlled and Uncontrolled Rental Housing in Toronto: An Hedonic Index Approach», *Canadian Journal of Economics*, 18:3 (août), 652-659.

———. 1986b. «Rent Control in Toronto: Tenant Rationing and Tenant Benefits», *Canadian Public Policy*, (à venir).

Hulchanski, J. David. *Market Imperfections and the Role of Rent Regulation in the Residential Rental Market*, étude n° 6, Toronto, Commission d'enquête sur la location résidentielle, 1984.

Jazairi, Nuri T. «Hedonic Rent Index for Rent-Controlled and Non-Rent-Controlled Apartments in Toronto», Toronto, Université York, Toronto, 1983. (Polycopie)

———. *The Hedonic Approach to the Comparison of Housing Costs*, Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement, 1982.

13. Les évaluations de Muller tiennent compte des effets de l'augmentation des loyers sur l'offre et la demande.

McFadyen, Stuart M. et Chambers, Edward J. *Estimating the Effects of the Removal of Rent Controls in Alberta*, Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement, 1983.

Muller, R. Andrew. *Workable Rent Regulation: A Synthesis*, étude n° 27, Toronto, Commission d'enquête sur la location résidentielle, 1985.

Ontario. Ministère des Affaires municipales et du Logement. *The Impact of Rent Review on Rental Housing in Ontario: A Staff Research Report*, Toronto, ministère des Affaires municipales et du Logement, 1982.

Rosen, Kenneth T. et Smith, Lawrence B. «The Price Adjustment Process for Rental Housing and the Natural Vacancy Rate», *American Economic Review*, 73:4 (septembre 1983), 779-786.

Smith, Lawrence B. «A Note on the Price Adjustment Mechanism in Rental Housing», *American Economic Review*, 64:478-481, 1974.

Smith, Lawrence B. et Tomlinson, Peter. «Rent Controls in Ontario: Roofs or Ceilings?» *American Real Estate and Urban Economics Association Journal*, 9:2 (été 1981), 93-114.

Stanbury, William T. et Vertinsky, Ilan B. *Rent Regulation: Design Characteristics and Effects*, étude n° 18, Toronto, Commission d'enquête sur la location résidentielle, 1986.

Steele, Marion et Miron, John. *Rent Regulation, Housing Affordability Problems, and Market Imperfections*, étude n° 9, Toronto, Commission d'enquête sur la location résidentielle, 1984.

Walker, Michael. «Decontrol: The Special Case of Rents», dans *Which Way Ahead?: Canada After Wage and Price Control*, Vancouver, C.-B., Institut Fraser, 1977.

Annexe C

L'ampleur du problème d'accessibilité en Ontario

Introduction

La présente annexe fournit des évaluations de l'ampleur du problème d'accessibilité des ménages-locataires en Ontario et présente un examen des méthodologies appliquées.

On a fait appel à plusieurs méthodes et sources de données pour procéder aux évaluations[1]. Les écarts dans les résultats sont le reflet des différentes techniques méthodologiques et des hypothèses variées (valeurs sociales) qui ont servi à établir le loyer maximum que les ménages devraient payer dans différentes circonstances.

La première section porte sur le développement d'une importante considération conceptuelle servant à déterminer la gravité du problème d'accessibilité financière des locataires, qu'il concerne un seul ménage ou l'ensemble des ménages-locataires. Dans la deuxième section, on étudie les différentes approches à même de fournir des solutions.

1. Considération conceptuelle

L'écart d'accessibilité financière mesure la gravité du problème d'accessibilité au logement. Cet écart a aussi été mesuré de plusieurs façons. On considère généralement que l'écart d'accessibilité correspond à la différence entre le loyer payé

1. Par exemple, voir la SCHL (1983), Pringle (1986), Miron et Cullingworth (1984) ainsi que Steele et Miron (1983). Miron (1984) présente des évaluations pour l'ensemble du Canada seulement. Le tableau 2, à la fin de la présente annexe résume les résultats des différentes évaluations.

pour un logement et le plafond du loyer socialement juste[2] pour le ménage qui occupe ce logement. Tel qu'indiqué au chapitre V du présent rapport, lorsqu'on fait appel à cette définition, l'écart d'accessibilité qui touche un ménage particulier peut être causé par un faible revenu, aussi bien que par un locateur qui exige un loyer trop élevé, des profits excessifs dans cette industrie du logement locatif ou les variations à court terme du marché. Pour les ménages, les causes de l'écart entre le loyer qu'ils paient et le loyer socialement juste importe peu. Toutefois, du point de vue de l'élaboration d'une politique, ce sont ces causes qui permettent de déterminer les mesures correctives à prendre. Tout au long du rapport, on traite de l'accessibilité financière comme d'un problème qui ne touche que les ménages à faible revenu. En d'autres termes, on considère qu'il s'agit de l'écart entre la juste valeur du marché et le plafond du loyer socialement juste pour le ménage qui occupe le loyer, lorsque bien entendu ce dernier est inférieur à la juste valeur du marché. On notera que les définitions du problème d'accessibilité utilisées dans les analyses de la présente annexe ne correspondent pas exactement à celles utilisées dans le rapport, puisque les loyers réels exigés sur le marché ne correspondent pas nécessairement à la juste valeur du marché. Toutefois, les différences sont suffisamment faibles pour que ces évaluations puissent servir d'indices valables de la gravité du problème d'accessibilité, tel que défini dans le présent rapport.

On peut mesurer l'écart d'accessibilité en fonction d'un seul ménage ou de l'ensemble des locataires. Dans ce dernier cas, l'écart total est égal à la somme des écarts d'accessibilité pour tous les ménages dont le plafond du loyer socialement juste est inférieur au loyer du logement qu'ils occupent. Il est clair que l'écart d'accessibilité dépend de ce que l'on entend par loyer socialement juste.

2. Méthodologies et évaluations

Après avoir étudié presque tous les travaux qui traitent de l'accessibilité financière des locataires, Marks (1984) conclut :

> Compte tenu des imperfections des méthodes présentement employées pour mesurer le problème d'accessibilité financière des locataires, on estime qu'entre quinze et trente pour cent des ménages en Ontario font face à des problèmes d'accessibilité en ce qui a trait au logement. Il n'y a rien de surprenant à ce que ces chiffres soient à peu près équivalents au seuil de pauvreté actuel dans la province puisque des faibles revenus ont

2. Le plafond de loyer socialement juste est défini au chapitre II du rapport. Il s'agit d'un terme générique qui correspond à toute définition du montant qu'on peut raisonnablement espérer d'un ménage qu'il consacre au logement. Une définition plus particulière peut associer le loyer socialement juste à tout loyer réel, au revenu du ménage, à la composition et à l'âge des membres du ménage ainsi qu'aux ressources disponibles pour subventionner les loyers. Il est clair que les évaluations de l'écart sont influencées par la définition pratique que l'on donne au loyer socialement juste.

> généralement pour résultat de créer des problèmes d'accessibilité aussi bien dans le secteur du logement que dans les autres secteurs du marché. (p. 102) (traduction libre)

Les trois sections suivantes traitent des trois approches les plus couramment acceptées pour déterminer le nombre de ménages qui font face à un problème d'accessibilité ainsi que l'ampleur de l'écart d'accessibilité. Ce sont : le rapport entre le loyer et le revenu; les besoins fondamentaux; et le budget du ménage.

2.1 Rapport entre le loyer et le revenu

On peut considérer qu'un ménage qui consacre plus qu'un certain pourcentage de son revenu brut au logement fait face à un problème d'accessibilité. Traditionnellement, un plafond de 25 p. 100 du revenu, alloués au loyer, a servi d'indice à l'établissement des besoins du logement.[3] La SCHL utilise un rapport de 30 p. 100.

L'utilisation du rapport entre le loyer et le revenu comme indice de ce qu'un ménage est en mesure de payer a soulevé maintes critiques.[4]
Muller (1986) résume comme suit les problèmes principaux :

> i) Les loyers peuvent être excessivement élevés parce que les ménages habitent volontairement un logement de taille et de qualité supérieures au minimum jugé "adéquat";
> ii) le loyer payé peut être inférieur à ce qu'on devrait payer pour un logement "adéquat" si le ménage économise sur le coût du logement de façon à pouvoir se procurer d'autres nécessités;
> iii) le revenu utilisé comme dénominateur de l'évaluation du rapport

3. Le problème inhérent à ce test, c'est qu'il existe de nombreux types de ménages, jeunes et vieux, célibataires ou mariés, avec ou sans personnes à charge ou autres. Le loyer socialement juste ou financièrement accessible d'un ménage correspond au montant qu'il peut consacrer au loyer tout en assumant les autres dépenses obligatoires et nécessaires au maintien de son niveau de vie. Puisque ces autres coûts peuvent varier selon le nombre de membres dans le ménage, son lieu de résidence ou d'autres facteurs, le loyer financièrement accessible ne peut pas être déterminé simplement à partir du revenu. Par exemple, dans une brochure publiée en mai 1985 par le Conseil de planification sociale du Toronto métropolitain, on peut lire : alors qu'une part de 30 p. 100 du revenu brut peut sembler un critère d'accessibilité acceptable pour les ménages composés d'une seule personne, nos propres recherches démontrent qu'une part de 20 à 25 p. 100 représente un critère d'accessibilité plus acceptable pour la majorité des familles." (p. 14) D'autres auteurs ont étudié la question du loyer financièrement accessible, comme Miron et Cullingworth (1983, p. 93, 94), Marks (1984, p. 10-15), Steele et Miron (1984, p. 7-10) ainsi que Stanbury (1985, p. 2-31 à 2-36). Selon Lane(1977), tel que cité par Marks (1984, p. 9), le rapport de 25 p. 100 provient du fait que les compagnies qui fournissaient un logement à leurs employés, retenaient le salaire d'une semaine pour un mois de loyer.

4. Marks (1984), Miron et Cullingworth (1983), Miron (1984), Steele et Miron (1984). Voir Adams, Ing et Pringle (1986, section III) pour une analyse des ouvrages qui traitent de ce sujet.

loyer- revenu peut ne pas mesurer adéquatement ce que le ménage est en mesure de consacrer au logement;[5]

iv) Le seuil utilisé pour définir la présence d'un problème d'accessibilité devrait varier en fonction de la taille et du revenu d'un ménage;

v) les données utilisées pour évaluer le loyer et le revenu peuvent être déphasées, entraînant une sous-estimation du revenu. (p. 60-62)

Pour corriger les deux derniers problèmes, Steele et Miron ont appliqué une prévision des revenus de 1981 aux loyers de 1982. De plus, ils ont identifié des plafonds différents en fonction du nombre d'individus par ménages.[6] Les auteurs soutiennent que pour un revenu donné, les ménages plus grands doivent affecter davantage de fonds à d'autres biens et, par conséquent, ne peuvent consacrer qu'une part moins élevée de leur revenu au logement. Ainsi, à mesure que le ménage grandit, le loyer augmente par rapport au revenu. Les auteurs étudient l'incidence des rapports excessifs entre le loyer et le revenu pour les ménages à faible revenu et pour les ménages à revenu moyen inférieur. Cependant, ils ne tiennent pas compte des ménages dont le revenu est deux fois supérieur au seuil de la pauvreté.[7]

5. On utilise généralement le revenu courant pour déterminer le rapport entre le loyer et le revenu. Dans Miron (1984), le revenu courant est défini de façon à comprendre : i) traitement et salaire; ii) rémunération et allocations de l'armée; iii) revenu du travailleur autonome; iv) revenu brut provenant de locataires de chambre meublée ou de personnes en pension; v) intérêts sur les dividendes ou autre revenu de placement, vi) revenu de source gouvernementale comprenant : allocations familiales, pension de vieillesse et prestations du RPC, RRQ, vii) pensions ou rentes de retraites et viii) autres revenus en argent, pension alimentaire et revenu provenant d'outre-mer. (Miron, 1984, 3.2) Cette liste, bien qu'apparemment complète, néglige d'autres sources de revenu comme les cadeaux ou les héritages. De plus, compte tenu de la méthodologie utilisée pour la cueillette des données (par exemple, lors du recensement), le revenu courant dans certaines études, telle que celle de Pringle (1986), correspond au revenu de l'année précédente avant impôts tandis que le loyer courant est le paiement mensuel du loyer tel qu'établi à la date du sondage. Enfin, le revenu courant peut surestimer ou sous-estimer le revenu normal. Par exemple, si un ménage est frappé de problèmes temporaires comme la maladie ou le chômage, il est normal que le revenu puisse être sous-estimé. Certains ménages, comme les étudiants ou les jeunes professionnels dont le revenu courant est faible comparativement à leur revenu futur, peuvent projeter de dépenser plus que leur revenu courant grâce à des prêts étudiants ou à l'aide de leurs parents.

6. Les rapports étaient de 40, 30, 22,5 et 20 p. 100 pour les ménages composés d'un, deux, trois, quatre et cinq membres ou plus respectivement.

7. Les ménages à faible revenu étaient ceux dont le revenu est inférieur au seuil de revenu faible de Statistique Canada. Les ménages à revenu moyen inférieur touchaient un revenu supérieur au seuil de revenu faible mais inférieur à deux fois le seuil de revenu faible. Selon Steele et Miron (1984, p. 6), les ménages à revenu médian touchaient environ deux fois le seuil du faible revenu. Les ménages à revenu élevé touchaient le double du seuil du revenu faible. Le niveau de vie moyennant un faible revenu se définit comme le niveau de revenu (58,5 p. 100 en 1978) affecté aux «nécessités», et qui comprend la nourriture, le logement et l'habillement. Les seuils varient selon la taille de la famille et l'importance de la ville de résidence du ménage. Consulter les commentaires de Steele et Miron (1984, p. 87-90). Pour 1982, les seuils de faible revenu (sur la base révisée de 1978) pour un ménage de un, deux, trois ou quatre membres vivant dans une région urbaine de 100 000 à 499 999 habitants étaient fixés à 8 466 $, 11 162 $, 14 909 $ et 17 229 $ respectivement.

Steele et Miron (1984) déclarent :

> Notre définition restreint les problèmes d'accessibilité aux ménages dont le revenu est deux fois inférieur au seuil de la pauvreté. . .environ la moitié de tous les ménages à faible revenu font face à un problème d'accessibilité alors que ce n'est pas le cas pour la grande majorité des ménages à revenu moyen inférieur. Cette situation nous rappelle que les faibles revenus sont la cause principale des problèmes d'accessibilité des locataires. (p. 14) (traduction libre)

Steele et Miron (1984) ont établi que 166 800 ménages-locataires, soit 15,5 p. 100 des ménages-locataires de l'Ontario, faisaient face à un problème d'accessibilité en 1982. Muller (1986) souligne que les résultats de leurs études diffèrent grandement de ceux des autres analyses[8] sur l'incidence des problèmes d'accessibilité. De plus, Steele et Miron ont établi que 60 p. 100 des familles dont le revenu était inférieur au seuil de revenu faible consacraient plus de 25 p. 100 de leur revenu au loyer.

Muller (1986) résume les résultats auxquels Miron (1984) est parvenu dans son analyse de 1978 pour l'ensemble du Canada. Cette analyse tenait compte des revenus permanents et anticipés ainsi que de leur source :

> . . .lorsqu'on tient compte de toutes les sources de revenu, l'incidence des problèmes d'accessibilité diminue, particulièrement chez les groupes à très faible revenu. Lorsque le revenu réel est remplacé par le revenu anticipé compte tenu des caractéristiques mesurables du ménage, comme l'âge ou le niveau d'éducation, l'incidence des problèmes d'accessibilité augmente légèrement, mais elle baisse sensiblement chez les groupes à faible revenu. Finalement, lorsqu'on compare les loyers à l'évaluation du revenu permanent (qui reflète la valeur présente du revenu futur anticipé), les problèmes d'accessibilité augmentent considérablement chez les groupes plus nantis mais diminue chez les groupes aux revenus les plus faibles. L'auteur signale que la méthode employée pour calculer le revenu permanent peut expliquer certains comportements particuliers du loyer par rapport à l'évaluation du revenu permanent.(p. 65, 66) (traduction libre)

Miron et Cullingworth (1983) sont parvenus à évaluer l'ampleur ou la gravité des problèmes d'accessibilité en comparant la somme réelle qu'un ménage faisant

8. Miron et Cullingworth (1983) ainsi que Steele et Miron (1984) ont fait appel à la base de données sur le revenu familial, les installations et l'équipement pour leurs calculs. Miron (1984) s'est appuyé sur les données recueillies lors d'un sondage sur les dépenses familiales. Pour 1978, Miron et Cullingworth (1983) ont établi que 242 000 ménages, ou environ 30 p. 100 des ménages-locataires en Ontario, consacraient plus de 25 p. 100 de leur revenu au loyer.

face à un problème d'accessibilité consacre au logement avec le montant correspondant à 25 p. 100 de leur revenu. La différence représente "l'écart annuel total" entre les dépenses de logement et le plafond d'accessibilité en supposant que celui-ci corresponde à 25 p. 100 du revenu du ménage (Marks, 1984, p. 11). En 1978, les 242 000 ménages- locataires non subventionnés en Ontario (soit 30 p. 100 de tous les ménages-locataires) qui consacraient plus de 25 p. 100 de leur revenu au loyer accumulaient un écart total de 275,7 millions de dollars.[9] Même si depuis 1976 on a connu une baisse du nombre de ménages en difficulté, l'écart moyen par ménage en difficulté est passé de 924 dollars en 1976 à 1 139 dollars en 1978 et de 15,2 p. 100 du revenu du ménage en 1976 à 17,1 p. 100 en 1978.[10]

Fallis (1984) et Marks (1984) ont suggéré des améliorations additionnelles aux rapports entre le loyer et le revenu. Les approches tenant compte des besoins fondamentaux et du budget des ménages permettent d'éviter certaines des lacunes propres à l'approche fondée sur le rapport loyer- revenu.

2.2 *Besoins fondamentaux*

Les besoins fondamentaux sont à la base d'une méthode qui permet d'éliminer du calcul du nombre de ménages frappés d'un problème d'accessibilité, tous les ménages qui choisissent la "surconsommation" ou la "sous-consommation" en matière de logement[11]. Burke et al. (1981) définissent un ménage dans un besoin extrême comme un ménage incapable de s'offrir un logement normal et physiquement convenable sans avoir à consacrer plus de 25 p. 100 de son revenu.[12] Cette méthode fait appel à la règle des 25 ou 30 p. 100, tout en tenant compte des problèmes qui peuvent se présenter si un ménage doit consacrer une part trop importante de son revenu pour obtenir un logement convenable ou s'il ne peut

9. Les ménages qui recevaient de l'aide des programmes gouvernementaux de logement (ou de membres de leur famille en 1978) ont été exclus de l'analyse.

10. À la fin de la section 3, un résumé sous forme de tableau (tableau 2) contient des évaluations du problème d'accessibilité en Ontario, qui sont commentées dans la présente section et dans les sections suivantes.

11. Il s'agit là des deux premiers problèmes relatifs au rapport entre le loyer et le revenu dont il a été question précédemment dans la liste de problèmes de Muller.

12. Deux indicateurs traditionnels de problèmes de logement –l'insuffisance physique (telle qu'établie par l'état de la structure et celui de certaines caractéristiques de base comme la plomberie et le chauffage) et le surpeuplement (telle qu'établie par le nombre de pièces par personne) ne sont plus d'usage courant. Les mesures de l'insuffisance physique ne sont plus considérées comme sensibles" (Cullingworth, 1980), et le surpeuplement n'est pas alarmant (1,9 p. 100 en 1980 selon la SCHL (1983)). Ces mesures ne font pas la distinction entre ceux qui décident de vivre dans un environnement physiquement inadéquat ou surpeuplé et ceux à qui la situation financière ne donne pas d'autre choix. Voir Burke et al. (1981), Cullingworth (1980) et Adams et al. (1986, section 3) pour une étude des évaluations qui font appel à ces indicateurs.

s'offrir qu'un logement trop petit même en y consacrant une part raisonnable de son revenu. (Marks, 1984, p. 12)

Selon la SCHL (1983), la méthode d'évaluation du besoin extrême présente trois failles :

1. La spécification d'un rapport entre le loyer et le revenu est arbitraire;
2. on ne tient pas compte des différentes tailles des ménages ou de leur structure d'âge pour évaluer les besoins de revenu pour les autres biens essentiels;
3. à cause d'un échantillonnage limité, il est impossible de vraiment déterminer les différences de coûts du logement locatif à l'intérieur d'une région.

De plus, Marks (1984) et Miron (1984) soumettent l'hypothèse que les normes de suffisance sont quelque peu arbitraires et peuvent avoir tendance à surestimer le nombre des ménages en difficulté. Malgré ces failles, la SCHL (1983) croit que l'approche fondée sur les besoins fondamentaux représente une amélioration par rapport aux techniques d'évaluation traditionnelles des problèmes du logement (p. 39).

La SCHL (1983) estime qu'en 1980 il y avait 179 688 ménages-locataires (17,8 p. 100) dans un besoin extrême en Ontario. Cette évaluation s'oppose à celle de 225 101 ménages-locataires (22,2 p. 100) qui ont à faire face à un problème d'accessibilité tel qu'établi au moyen du rapport de 30 p. 100 entre le loyer et le revenu. Selon Muller (1986), l'analyse de la SCHL démontre qu'à l'échelle canadienne :

> Les ménages dans un besoin extrême sont très étroitement associés à la pauvreté. Environ 60 p. 100 de tous les ménages-locataires qui font partie des 20 p. 100 des ménages touchant les revenus les plus faibles sont dans un besoin extrême. D'autre part, 93 p. 100 de tous les ménages-locataires dans un besoin extrême font partie des 20 p. 100 des ménages qui tombent dans la tranche la plus faible de la répartition des revenus. (p. 66) (traduction libre)

Le tableau 1 reproduit un tableau de la SCHL (1983) où les personnes âgées, les ménages composés d'une femme seule, les ménages monoparentaux et les ménages qui touchent les revenus les plus faibles sont identifiés comme les groupes confrontés aux problèmes d'accessibilité les plus graves.[13] Proportionnellement à la population locative, le nombre de ménages dans le besoin qui appartiennent à ces groupes est élevé. Un rapport supérieur à 1,0 indique que la proportion de ménages dans le besoin est plus élevée que celle de la moyenne de la population en général.

13. Dans le même ordre d'idées, Miron et Cullingworth (1983) identifient les ménages de personnes âgées, les ménages monoparentaux ou les ménages sans salariés ainsi que les personnes vivant seules comme les groupes qui sont le plus souvent frappés d'un problème d'accessibilité. Voir Adams et al. (1986, section 3) pour un examen des études qui portent sur ces groupes.

TABLEAU 1 : Ménages-locataires (2) dans un besoin extrême de logement (1) Canada, 1980.

Caractéristiques du ménage	Ménages dans un besoin extrême		Répartition de		Rapport incidence
	Nombre	%	la population (%) locative	Incidence du besoin (%)	répartition
Âge des chefs de famille					
24 ans et moins	101 000	20,8	18,2	20,9	1,15
de 25 à 34 ans	99 000	20,5	30,7	12,2	0,40
de 35 à 44 ans	50 000	10,2	13,8	13,6	0,99
de 45 à 54 ans	50 000	10,3	11,1	16,9	1,52
de 55 à 64 ans	52 000	10,8	10,2	19,5	1,91
de 64 à 69 ans	40 000	8,3	5,3	38,8	7,32
70 ans et plus	92 000	19,0	10,6	32,9	3,10
Type de famille [3]	91 000	18,7	17,4	19,7	1,13
Individus – chef, homme					
Individus – chef, femme	191 000	39,4	23,6	30,6	1,30
Famille sans enfants	47 000	9,7	20,3	8,8	0,43
Famille avec enfants	56 000	11,6	24,8	8,5	0,34
Monoparentale – homme	5 000	1,1	1,1	17,7	16,09
Monoparentale – femme	84 000	17,4	9,0	35,2	3,91
Autres	10 000	2,1	3,7	10,3	2,78
Cinq catégories de revenus	452 000	93,4	28,7	59,7	2,08
Premier quintile					
Deuxième quintile	32 000	6,6	27,3	4,4	0,16
Troisième quintile	**	0	20,6	0	–
Quatrième quintile	0	0	14,1	0	–
Cinquième quintile	0	0	9,3	0	–

Remarques : 1. Ménages qui ne peuvent pas se permettre un logement convenable et non surpeuplé sans consacrer plus de 30 p. 100 de leur revenu brut.

2. Données ajustées pour tenir compte des ménages exclus. Une fois ajusté, on estime que le nombre total de ménages dans un besoin extrême s'élève à 521 643.

3. On détermine le type de famille par les caractéristiques de la famille économique primaire du ménage.

* On considère que l'échantillon est trop limité pour permettre une évaluation fiable.

SOURCE : Sondage HIFE 1980 Micro Data File and Projections de la SCHL.

SCHL (1983) tableau 3.4, tiré de Muller (1985); la dernière colonne a été ajoutée par le personnel de la Commission d'enquête.

Muller (1986) soutient que la haute incidence des problèmes d'accessibilité au logement à l'intérieur de ces groupes peut être trompeuse pour deux raisons. Un groupe caractérisé par une faible incidence de problèmes d'accessibilité peut renfermer une partie importante de tous les ménages en difficulté tout simplement parce que ce groupe est large en soi. Deuxièmement, la spécification du rapport entre le loyer et le revenu ne varie pas en fonction de la taille du ménage; cette situation peut surestimer le nombre de ménages dans le besoin constitués d'une seule personne et sous-estimer le nombre de familles avec enfants dans un besoin extrême (p. 70, 71).

En se basant sur ces études, Muller (1986) affirme que si les rapports entre le loyer et le revenu laissent sous-entendre de sérieux problèmes d'accessibilité des locataires, des corrections ont été apportées aux méthodes employées jusqu'à maintenant, ce qui a donné le jour à la méthode d'évaluation des besoins fondamentaux. Cette nouvelle méthode réduit les "évaluations des cas d'accessibilité et permet d'identifier plus facilement les groupes, tout spécialement ceux dans le besoin." (p. 74) Il conclut :

> On estime qu'entre 150 000 et 200 000 ménages-locataires sont dans le besoin en Ontario. Les ménages dans un besoin extrême sont très nettement concentrés dans les 20 p. 100 de la population dont le revenu tombe dans la tranche la plus faible. À l'intérieur de ce groupe de revenu, c'est chez les familles avec enfants (un ou deux parents) et les ménages de personnes âgées que l'incidence des besoins est la plus forte. On trouve d'autres problèmes d'accessibilité chez les personnes seules à faible revenu vivant en chambre meublée, en pension ou en centre d'accueil, qui ne sont pas considérées comme des ménages-locataires. Les problèmes d'accessibilité ne sont pas concentrés dans les RMR les plus importantes et même s'ils semblent avoir diminué d'importance depuis 1974, leur incidence est peut-être plus prononcée depuis récemment. (p. 74) (traduction libre)

En se basant sur l'hypothèse voulant que l'incidence des besoins fondamentaux par type de famille et catégorie d'âge demeure constante, on peut s'attendre à une augmentation d'environ 20 000 ménages dans un besoin extrême à toutes les périodes de recensement de cinq ans jusqu'en 1991. Cette augmentation représente un taux de croissance d'environ 10 p. 100 par période de recensement (Muller, 1986, p. 167).

L'écart d'accessibilité relié aux besoins fondamentaux mesure la différence entre ce qu'un ménage consacre pour un logement normal, physiquement adéquat et les 25 ou 30 p. 100 de son revenu, après ajustement en fonction de la "surconsommation" ou de la "sous-consommation". La règle des 25 et 30 p. 100 est censée donner une valeur représentative du loyer socialement juste. Aucune

évaluation de l'écart d'accessibilité en fonction des besoins fondamentaux n'a été faite.

Les logements à loyer subventionné servent à de nombreux ménages-locataires dans un besoin extrême. En 1981, on comptait approximativement 147 000 logements subventionnés dont 116 000 étaient des logements indexés sur le revenu.[14] En 1982, la liste d'attente s'est accrue du tiers pour atteindre 17 974 pour les familles et 6 947 pour les personnes âgées.[15] D'autres problèmes d'accessibilité existent chez les personnes seules à faible revenu vivant en chambre meublée, en pension ou en centre d'accueil et qui ne sont pas considérées comme des ménages-locataires. Jaffary (1984) estime qu'il y a 80 000 personnes en pension ou locataires de chambre meublée en Ontario.

2.3 Budget du ménage

Selon l'approche fondée sur le budget du ménage, on détermine qu'un ménage fait face à un problème d'accessibilité si, après avoir déduit les dépenses pour les besoins non reliés au logement[16] il ne reste qu'un revenu bien inférieur aux dépenses réelles du ménage pour le logement ou à la valeur estimative d'un logement adéquat (plus de 100 $ par année, par exemple). Selon Marks (1984) :

> Généralement, on essaie de contrôler la "surconsommation" du logement en décrétant un certain plafond au revenu des ménages. Cette méthode présente l'avantage qu'en faisant appel à des budgets généralement propres à une région, on peut étudier l'accessibilité financière dans le contexte du coût de la vie local plutôt que d'avoir recours à la règle des 25 p. 100. (p. 10)

Toutefois, Mark fait remarquer que cette précision accrue exige des investissements considérables afin d'obtenir des données détaillées, à moins qu'on ne limite les analyses aux endroits où il est possible de se procurer suffisamment de données

14. Ministère des Affaires municipales et du Logement (1983) p. 60.

15. Le ministère des Affaires municipales et du Logement (1983) p. 67. En juin 1985, 16 411 familles et 5 397 personnes âgées étaient inscrites sur les listes d'attente de la Société de logement de l'Ontario. la fin de 1984, il y avait 5 776 ménages inscrits sur les listes d'attente des logements municipaux de la Ville de Toronto.

16. Marks (1984, p. 10, 11) commente la méthode fondée sur le budget des ménages sous le titre "The Affordability Gap". Dans cette annexe, l'écart d'accessibilité évalue la gravité du problème d'accessibilité tel que le vivent les ménages en difficulté dont il est question à la section 1. On peut évaluer ce dernier à l'aide des techniques présentées à la section 2. La méthode fondée sur le budget des ménages compare le revenu d'un ménage à ses besoins autres que le logement, selon des normes communément acceptées. Voir, par exemple, *Guides for Family Budgeting, 1983* du Conseil de planification sociale du Toronto métropolitain. La part du revenu qui reste après avoir couvert les besoins autres que ceux du logement équivaut au montant que le ménage peut consacrer au logement.

détaillées déjà disponibles.

Le service de l'urbanisme du Toronto métropolitain (1980) fait appel à la méthode du revenu résiduel pour évaluer l'incidence des problèmes d'accessibilité des locataires dans la région de Toronto.[17] On a établi qu'en 1979, environ 90 000 ménages-locataires (12 p. 100) faisaient face à un problème d'accessibilité et ne bénéficiaient d'aucune aide prévue par les programmes de logement en vigueur. On a établi qu'en 1982, environ 75 800 ménages-locataires (environ 20 p. 100 des ménages-locataires du Toronto métropolitain) faisaient face à un problème d'accessibilité sans être appuyés par l'un des programmes de logements subventionnés en vigueur.[18] Les données de cette analyse permettent de se faire une idée de la gravité du problème d'accessibilité puisqu'elles permettent d'établir que l'écart annuel total s'élève à environ 298,2 millions de dollars par année, soit 3 933 dollars par ménage en difficulté.[19]

Une des méthodes basées sur le revenu consisterait à inclure des estimations de tous les frais de subsistance, loyer compris, afin de déterminer le revenu minimum nécessaire d'un ménage. Par exemple, le Conseil de planification sociale du Toronto métropolitain a établi les budgets minimums pour différentes catégories de ménages. Selon les chiffres publiés en 1984, une famille de quatre personnes aurait besoin d'un revenu annuel brut de 24 570 dollars.[20] Si le revenu d'un ménage de cette catégorie était de 1 000 dollars inférieur au minimum établi, l'écart d'accessibilité s'élèverait à 1 000 dollars. Décrire ce montant comme l'écart d'accessibilité revient à dire que l'on attribue la totalité du manque à gagner au coût du logement. En fait, ce montant correspond plutôt à l'écart établi en fonction du revenu global. En d'autres termes, cet écart est indicatif de la subvention qu'il faudrait verser pour que le revenu du ménage soit égal au seuil du faible revenu, ou à toute autre mesure de revenu minimum adéquat.

Dans la même ligne de pensée, le ministère des Affaires municipales et du Logement (1982) affirme :

> . .la méthode fondée sur le budget des ménages mesure plus que l'écart d'accessibilité des locataires – elle mesure le manque à gagner nécessaire pour répondre à tous les besoins. Il semble qu'on exagère alors le rôle que

17. Cette étude est analysée par Marks (1984), p. 20, 21.

18. Service d'urbanisme du grand Toronto (1983).

19. Tiré des tableaux 25 et 26 de l'étude de 1983. L'étude présente, sur une base mensuelle, des données sur "l'ampleur des besoins" pour différentes catégories de ménages : le groupe des personnes autres que les personnes âgées locataires, le groupe des personnes âgées locataires et celui des personnes âgées propriétaires qui ont participé au sondage. Le personnel de recherche de la Commission d'enquête a calculé une valeur annuelle globale pondérée. On traite plus loin de l'écart d'accessibilité financière dans un contexte budgétaire.

20. Conseil de planification sociale du Toronto métropolitain, *Guides for Family Budgeting, 1984.*

> jouent les coûts du logement sur les difficultés financières du ménage. En fait, si les dépenses pour les autres biens et services équivalaient au revenu du ménage, ce calcul indiquerait que l'écart d'accessibilité au logement pour ce ménage serait égal au total des dépenses encourues pour le logement – ou, sous un autre aspect, qu'on éliminerait l'écart d'accessibilité seulement si les coûts de logement du ménage étaient nuls. (p. 108) (traduction libre)

Le tableau 2 résume les évaluations de l'ampleur des problèmes d'accessibilité financière des locataires en Ontario. Seule l'étude des chiffres de 1978, effectuée par Miron et Cullingworth (1983), tente d'évaluer la gravité du problème à l'échelle provinciale.

3. Le problème d'accessibilité : conclusions

Des trois approches servant à déterminer si un ménage fait face à un problème d'accessibilité, c'est l'approche fondée sur le rapport entre le loyer et le revenu qui est la plus courante parce que c'est la plus simple. C'est toutefois la moins instructive.

Il peut être trompeur d'affirmer que deux ménages de composition identique font tous deux face à un problème d'accessibilité parce qu'ils consacrent tous deux plus de 25 p. 100 de leur revenu au loyer. Si un ménage dispose d'un revenu de 12 000 dollars par année et paie 300 dollars de loyer (3 600 dollars par année, soit 30 p. 100 de son revenu) et qu'un autre ménage gagne 36 000 dollars par année et paie 900 dollars de loyer (10 800 dollars par année, soit 30 pour cent de son revenu), il serait alors difficile de justifier une allocation de 50 dollars par mois au premier ménage et de 150 dollars au second afin de ramener le paiement du loyer net des deux ménages à 25 p. 100 du revenu. L'approche fondée sur les besoins fondamentaux est nettement supérieure puisqu'elle compare le montant qu'un ménage peut allouer au loyer, en faisant appel au test des 25 p. 100, à la valeur marchande d'un logement convenable. De cette façon, si l'on reprend l'exemple précédent, l'approche des besoins fondamentaux pourrait spécifier que le logement qui convient aux deux ménages s'élèverait à 500 dollars par mois. Le premier ménage aurait alors besoin d'une allocation de 250 dollars par mois alors que le second n'en aurait absolument pas besoin. Cette représentation des problèmes d'accessibilité correspond beaucoup plus à la définition donnée dans le présent rapport.

La faiblesse de la méthode fondée sur les besoins fondamentaux réside dans le fait qu'elle sépare de façon arbitraire le problème d'accessibilité au logement de celui de l'accessibilité globale du ménage. Tel que commentée à la section 4.1 du présent rapport, la séparation du problème d'accessibilité au logement de celui du revenu

TABLEAU 2 : Évaluation de l'incidence et de la gravité du problème du logement en Ontario

			Incidence		Gravité Moyenne de l'écart d'accessibilité (a)		
Source	Méthode	Année	Nombre de ménages (en milliers)	Part des ménages locataires (%)	Total écart annuel (millions $)	Écart annuel total par ménage en difficulté ($)	Écart/revenu par ménage en difficulté (%)
Steele et Miron (1984)	25% du rapport loyer/revenu ajusté à la taille de la famille, plafond du niveau de revenu	1976	225,2	25,0[b]	–	–	–
		1980	200,7	20,1[b]	–	–	–
		1982	166,8	15,5[bc]	–	–	–
Miron et Cullingworth (1983)[d]	25% du rapport loyer/revenu	1972	238,0	31,3	147,4	619	15,2
		1974	273,0	33,2	206,2	754	17,4
		1976	297,0	32,8	274,2	924	16,9
		1978	242,0	30,2	275,7	1 139	17,1
Pringle (1986)[e]	25% du rapport loyer/revenu	1981	421,1	38,6	–	–	–
	30% du rapport loyer/revenu	1981	314,1	28,8	–	–	–
SCHL (1983)	30% du rapport loyer/revenu	1976	209,0	22,4	–	–	–
	Même besoin	1980	225,1	22,2	–	–	–
	extrême	1980	179,7	17,8	–	–	–
SCHL (1984)	Besoin extrême	1982	162,0	16,0	–	–	–
Toronto métro.[f] (1980)	Budget du ménage	1979	90,8	24,4	–	–	–
(1983)[f]	Budget du ménage	1982	75,8	19,9	298,2[g]	3 938	–

NOTA : Les évaluations couvrent l'ensemble de la province à l'exception des deux études de la région métropolitaine de Toronto. (a) Chez Miron et Cullingworth, l'écart représente la différence entre 25 p. 100 du revenu et le loyer payé. Dans le rapport du Toronto métropolitain (1983) on considère qu'il s'agit de l'écart budgétaire entre le revenu du ménage et les dépenses nécessaires.

(b) Tiré de Muller (1986).

(c) Stanbury et Vertinsky (1985) affirment qu'entre 12 et 16 p. 100 des ménages-locataires consacrent plus de 25 p. 100 de leur revenu au loyer.

(d) Ménages-locataires qui ne reçoivent pas de subventions.

(e) Dans cette étude, l'évaluation tient compte du loyer brut qui comprend les services. Dans les autres études, on ne tient pas compte des services. Il en résulte une évaluation plus élevée du coût du loyer et, par conséquent, une évaluation plus élevée de l'accessibilité financière. Les études du Toronto métropolitain (1980, 1983) comprennent les frais de services et de stationnement.

(f) Ne tient pas compte des ménages qui profitent déjà d'un logement à loyer subventionné et des propriétaires âgés qui font face à un problème d'accessibilité financière.

(g) Tiré par le personnel de la Commission d'enquête à partir des tableaux 22A, 25 et 26 de l'étude de 1983. On a pondéré les données du sondage sur les types de ménages de la même manière que le recensement des types de ménages. Ces données sont établies à partir d'une médiane pondérée plutôt que de valeurs moyennes non publiées.

global est tout à fait artificielle. L'approche fondée sur le budget du ménage[21] répond à la question plus large de l'écart entre le revenu réel d'un ménage et celui dont il a besoin, compte tenu des normes définies par la société, en ce qui a trait à la consommation normale des biens et des services. Si l'on met en application des politiques conçues pour soulager le problème d'accessibilité chez les ménages à faible revenu, l'approche fondée sur le budget du ménage serait la plus pertinente. Bien entendu, cela reviendrait à mettre en oeuvre une politique générale sur le revenu.

Bibliographie

Adams, Eric B., Ing, Pearl et Pringle, John. *A Review of the Literature Relevant to Rent Regulation*, étude n° 28, Toronto, Commission d'enquête sur la location résidentielle, 1986.

Burke, Paul; Casey, Connie; et Doepner, Gerd. *Housing Affordability Problems and Housing Need in Canada and the United States: A Comparative Study*, Canadian-United States Bilateral Urban Program, rapport n° 3, Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement et le département américain du logement et de l'aménagement urbain, 1981.

Communauté urbaine de Toronto. Service de l'urbanisme. *Housing in Metropolitan Toronto: Affordable or No?*, Toronto, Service de l'urbanisme du Toronto métropolitain, 1980.

———. Service de l'urbanisme. *Metropolitan Toronto Assisted Housing Study: Part 1: Determination of the Need for Assisted Housing*, Toronto, Service de l'urbanisme du Toronto métropolitain, 1983.

Conseil de planification sociale du Toronto métropolitain. *Guides for Family Budgeting*, Toronto, Conseil de planification sociale du Toronto métropolitain, 1984.

Cullingworth, John Barry. *Housing Affordability: A Report to the Ontario Ministry of Housing*, Toronto, Centre for Urban and Community Studies, Université de Toronto, 1980.

Fallis, George. *Possible Rationales for Rent Regulation*, étude n° 5, Toronto, Commission d'enquête sur la location résidentielle, 1984.

Jaffary, Karl D. *Problems in the Regulation of Rents for Roomers and Boarders*, étude n° 3, Toronto, Commission d'enquête sur la location résidentielle, Toronto,

21. Pour un ménage, la juste valeur du marché peut varier de manière significative. Des logements de toutes les catégories de loyer ne sont pas nécessairement disponibles en tout temps. En conséquence, il ne faudrait pas inscrire au budget d'un ménage le loyer le plus bas que l'on puisse trouver sur le marché pour un logement adéquat mais plutôt le niveau de loyer que ce ménage peut raisonnablement s'attendre à devoir payer étant donné l'ensemble des conditions du marché. D'autre part, on pourrait inscrire au budget d'un ménage un loyer qui reflète le loyer réel, et incorporer un maximum qui serait le reflet de ce qui est disponible sur le marché.

1984.

Lane, Terry Saunders. «What Families Spend for Housing: Origins and Uses of the Rule of Thumb'» rapport n° AAI 77-20, Cambridge, Massachusetts, Abt Associates, 1977.

Marks, Denton. *Housing Affordability and Rent Regulation*, étude n° 8, Toronto, Commission d'enquête sur la location résidentielle, 1984.

Miron, J.R. *Housing Affordability and Willingness to Pay*, rapport présenté à la Société canadienne d'hypothèques et de logement, Toronto, Centre for Urban and Community Studies, Université de Toronto, 1984.

Miron, J.R., et J. B. Cullingworth. *Rent Control: Impacts on Income Distribution, Affordability and Security of Tenure*, Toronto, Centre for Urban and Community Studies, Université de Toronto, 1983.

Muller, Andrew. *Workable Rent Regulation: A Synthesis*, étude n° 27, Toronto, Commission d'enquête sur la location résidentielle, 1986.

Ontario. Ministère des Affaires municipales et du Logement. *The Impact of Rent Review on Rental Housing in Ontario: A Staff Research Report*, Toronto, ministère des Affaires municipales et du Logement, 1982.

———. Ministère des Affaires municipales et du Logement. *Staff Report to the Commission of Inquiry into Residential Tenancies*, Toronto, ministère des Affaires municipales et du Logement, 1983.

Pringle, John. Ontario's *Residential Tenancies: a Statistical Profile*, étude n° 30, Toronto, Commission d'enquête sur la location résidentielle, 1986.

Société canadienne d'hypothèques et de logement. Division d'évaluation des programmes. *Section 56.1 Non-Profit and Cooperative Housing Program Evaluation*, Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement, 1983.

Stanbury, William T. 1985a. *The Normative Bases of Rent Regulation*, étude n° 15, Toronto, Commission d'enquête sur la location résidentielle, 1985.

———. 1985b. *The Normative Bases of Government Action*, étude n° 16, Toronto, Commission d'enquête sur la location résidentielle, 1985.

Steele, Marion et Miron, John. *Rent Regulation, Housing Affordability Problems, and Market Imperfections*, étude n° 9, Toronto, Commission d'enquête sur la location résidentielle, 1984.

Annexe D

La concurrence dans l'industrie du logement locatif en Ontario

Introduction

Dans la présente annexe, on fait appel au modèle concurrentiel du marché de l'habitation pour expliquer le fonctionnement du marché locatif et tirer des conclusions sur celui-ci. On traite aussi des limites du modèle concurrentiel. Certains analystes du marché du logement soutiennent que les locateurs peuvent influencer le niveau des loyers. Un tel pouvoir peut avoir des répercussions sur la distribution des logements locatifs ainsi que sur le rendement de cette industrie. Centrant toute l'attention sur l'aspect de l'offre, on examine l'état de la concurrence dans l'industrie du logement locatif en Ontario.

1. Particularités des marchés du logement locatif

La première section étudie brièvement les particularités et caractéristiques du marché du logement locatif. On trouvera des analyses détaillées dans les divers documents et études qui ont servi à la Commission d'enquête. Cette première section sert de toile de fond et permet de se faire une idée de l'étendue du pouvoir des locateurs sur le marché du logement locatif en Ontario, lequel fait l'objet de la deuxième section.

Les analyses d'Albon (1978), Frankena (1975), Moorhouse (1972) et Olsen (1972) sont basées sur l'hypothèse explicite que le marché du logement locatif est parfaitement concurrentiel. Cette hypothèse est implicite dans de nombreux autres

ouvrages. On présume qu'en l'absence de réglementation, les loyers se situent à des niveaux concurrentiels à long terme. Les analyses théoriques de la concurrence parfaite supposent que le produit est uniforme (homogène), que les ressources, entreprises et consommateurs peuvent se déplacer librement et facilement à l'intérieur du marché et hors de celui-ci, que tous les intervenants disposent des mêmes informations, que les coûts de transaction sont insignifiants et que ni les acheteurs ni les vendeurs ne peuvent influencer les prix directement.[1] Muller (1986, p. 123) commente cette hypothèse :

> Le seul fait d'énumérer ces conditions laisse planer un doute. À toutes fins pratiques, il n'existe aucun marché dans le monde qui corresponde parfaitement à toutes ces conditions. (traduction libre)

Selon Rothenberg (1977) :[2]

> Les marchés urbains du logement ne sont pas très représentatifs du domaine général abstrait de la théorie économique conventionnelle. Ils présentent des caractéristiques distinctes qui font à la fois partie intégrante de l'habitation urbaine tout en étant difficiles à intégrer dans la théorie conventionnelle du marché. (p. 63) (traduction libre)

Les principales caractéristiques que l'on associe aux marchés du logement comprennent : le caractère hétérogène des logements, les coûts d'information et de transaction (déménagement et recherche), la durabilité et l'emplacement fixe du parc immobilier, les coûts d'approvisionnement élevés relativement aux autres biens de consommation et les longs délais des nouvelles constructions. Du point de vue de la demande, l'industrie du logement se caractérise par son immobilité et son inflexibilité relatives. Les possibilités de substitution sont minces. Le marché est également influencé par des facteurs externes tels que les politiques fiscales, les normes de construction et les règlements de zonage, les taux d'intérêt et la disponibilité des capitaux. L'interdépendance de plusieurs de ces facteurs semble contribuer aux imperfections du marché, qui empêchent ce dernier de fonctionner de façon concurrentielle et efficace.[3]

Par exemple, la construction, les tailles, le nombre de pièces, l'architecture, l'état et les autres qualités physiques varient considérablement d'un logement à

1. Pour les commentaires portant sur le modèle concurrentiel, voir Muller (1986), Slack et Amborski (1984) ainsi que Stanbury (1985a,b).

2. Tel que cité par Adams, Ing et Pringle (1986).

3. On traite en longueur de ces caractéristiques, particularités et imperfections du marché dans de nombreuses études menées dans le cadre de cette commission d'enquête. Voir plus précisément Clayton (1984), Hulchanski (1984), Muller (1986), Slack et Amborski (1984), Stanbury (1985a), Steele et Miron (1984) ainsi que Adams, Ing et Pringle (1986). Cette dernière étude fournit un examen complet des documents qui traitent de ces domaines (voir section 1).

l'autre. De plus, il faut tenir compte de l'emplacement et du voisinage. La forte hétérogénéité multidimensionnelle des logements signifie qu'on ne peut, dans tous les cas, substituer l'un à l'autre de façon parfaite ni même presque parfaite. En fait, le marché du logement est une série de sous-marchés que l'on fractionne compte tenu des caractéristiques relatives à la qualité, l'emplacement, les tailles, la construction et les services offerts. Les différentes caractéristiques peuvent permettre à un locateur de démontrer l'aspect unique de sa «classe» de logements. Le fait de différencier les produits de cette façon rend la discrimination par le prix possible lorsqu'on exige des loyers différents pour des logements fondamentalement identiques. En conséquence, l'information joue un rôle de premier ordre dans le marché du logement. Les locataires doivent être informés de façon adéquate des particularités et la disponibilité des autres types de logements de façon à déterminer le montant qu'ils sont prêts à consacrer au logement et éviter de payer un loyer excessif par rapport à d'autres logements du même type.[4]

L'influence des différentes réglementations gouvernementales sur le zonage et l'utilisation des terrains, les codes du logement et les restrictions de densité de construction, peut être significative. Les réglementations sur le zonage et l'utilisation des terrains peuvent réduire l'offre et augmenter les prix des services de logement; encourager les constructeurs à se concentrer sur les niveaux de prix les plus élevés du marché de l'habitation; et créer des obstacles à la pénétration de certains marchés, particulièrement au niveau local. De plus, l'administration du code du bâtiment et les processus d'approbation des demandes de zonage peuvent provoquer des délais de construction longs et coûteux.[5] L'une des conséquences de ces effets sur l'offre de nouveaux logements prend la forme d'un débordement des prix des logements déjà construits. Il en résulte une redistribution des ressources entre les locateurs du parc existant (Slack et Amborski, 1984).

Comme dernier exemple, prenons en considération les coûts encourus par le déménagement et la recherche. À moins que la valeur escomptée de la différence entre le loyer courant et celui du logement de remplacement soit inférieure au coût du déménagement (comprenant les coûts pécuniaires et non pécuniaires) un locataire décidera probablement de ne pas déménager malgré une augmentation de son loyer. Cette situation donne un certain pouvoir aux locateurs car elle leur permet de demander un loyer supérieur à celui d'un autre logement similaire. Toutefois, tel que décrit par Stanbury (1985a) ainsi que Steele et Miron (1984), les locateurs doivent faire face à des frais de publicité, de gestion, de décoration et autres coûts d'ajustement. De plus, ils peuvent subir des pertes si un logement demeure inoccupé après le déménagement d'un locataire. Steele et Miron (1984) font référence au «phénomène communément observé... de remise du loyer associée à la durée

4. Stanbury traite en profondeur des coûts d'information et de recherche (1985a, p. 4-18 à 4-26) et (1985b, p. 2-34 à 2-52).

5. Voir les références citées par Adams et al. (1986, p. 46).

d'occupation» (traduction libre). Ils sous-entendent que «tout bien considéré, il y a des avantages à être locataire du même logement pendant une période prolongée». (p. 24) (traduction libre) Ils concluent :

> En général, il n'y a aucune raison de croire que les locateurs abusent de l'avantage que leur confère l'existence des coûts de déménagement, pour exploiter les locataires qui occupent un logement depuis une période prolongée, même si c'est parfois le cas. (p. 24) (traduction libre)

Toutefois, Clayton (1984) cite le cas où même dans un marché locatif équilibré certains locataires sont moins mobiles. Il mentionne le cas des personnes âgées, handicapées, éprouvant des difficultés à s'exprimer, ou encore, à la tête d'une famille nombreuse, qui peuvent être «exploitées par des locateurs qui exigent des loyers supérieurs aux loyers du marché». (p. 36) (traduction libre)

Les conséquences opérationnelles de ces particularités peuvent influencer la rapidité et l'importance des ajustements du point de vue de l'offre et de la demande et, partant, le niveau des loyers. Implicitement ou explicitement, on soutient que les imperfections du marché donnent aux locateurs un certain pouvoir d'influence sur le niveau des loyers; et surtout que les locateurs peuvent maintenir les loyers au-dessus des niveaux concurrentiels.

2. Pouvoir du marché

Deux conditions sont nécessaires pour que les vendeurs soient en mesure de maintenir les prix au-dessus des niveaux compétitifs pour une période prolongée. Premièrement, le marché doit être dominé par un petit nombre de sociétés et, deuxièmement, des obstacles majeurs doivent empêcher l'entrée de nouvelles sociétés sur le marché. Selon Muller (1986) :

> Sans la première condition, la concurrence entre les sociétés déjà en place ramènera les prix plus près des niveaux compétitifs. Sans la deuxième condition, l'entrée de nouvelles entreprises provoquera une baisse des prix dès que les sociétés titulaires tenteront de les augmenter. Ce processus d'entrée sera particulièrement rapide s'il n'existe aucun obstacle important empêchant les sociétés de sortir du marché lorsque les profits sont faibles. Dans ce cas, le marché devient «concurrentiel» et la menace d'entrée, à elle seule, est suffisante pour maintenir les prix à des niveaux compétitifs. (p. 129) (traduction libre)

2.1 Nombre restreint de locateurs

On évalue habituellement à quel point un petit nombre de sociétés dominent le

marché à l'aide de taux de concentration. Ces taux mesurent la part cumulative du marché que détient quelques-unes des sociétés les plus importantes. Les taux de concentration sont basés sur des paramètres comme la valeur ajoutée, l'emploi, les profits, ou sur des ressources telles que l'actif. Les tailles des groupes fréquemment utilisées sont 4, 6, 8, et 20 sociétés.[6] Par exemple, le tableau 1 indique les taux de concentration basés sur quatre sociétés pour les 20 secteurs industriels de fabrication les plus concentrés au Canada en 1972, selon la valeur des expéditions basé sur la recherche de la Commission royale d'enquête sur les groupements de sociétés (1978). Le tableau 2 résume les niveaux de concentration de groupes de quatre, huit et vingt sociétés ainsi que les tendances pour les neuf industries de fabrication les plus importantes, selon la catégorie de la valeur ajoutée, en 1972.

La Commission royale d'enquête indique que le taux de concentration ne réussit pas à refléter le caractère régional de certains marchés de sorte que les taux de concentration nationaux pondérés sur une base régionale sont beaucoup plus élevés que les taux nationaux de concentration correspondants non pondérés (p. 33).[7]

Comme l'indique Muller (1986), il existe peu d'informations sur la concentration du marché du logement locatif dans les villes ontariennes. Dans le marché locatif, l'offre se compose de deux éléments. Les promoteurs fonciers et immobiliers d'une part, les locateurs de l'autre. Markusen et Scheffman (1976) étudient la concentration du développement foncier dans la région de Toronto au début des années 1970. Les six promoteurs les plus importants détenaient 40,1 p. 100 d'un échantillon de terrains exploitables. Muller (1986, p. 129) fait observer que «bien que ce taux soit substantiel, il est passablement moins élevé que le niveau de concentration moyen dans le secteur manufacturier au Canada» (traduction libre) (voir tableaux 1 et 2). Les données publiées sur le premier groupe se limitent en pratique au marché du logement locatif parce que les terrains sont exploités à des fins non résidentielles et pour l'habitation privée, ainsi que pour le logement locatif. De plus, l'ensemble du parc locatif est plus important que les ajouts effectués même sur une période de 10 ans (Muller, 1986, p. 130). Toutefois, les différentes options d'aménagement des terrains sont substitutives, de sorte que les données portant sur les promoteurs fonciers permettent de mesurer adéquatement la concurrence.

6. D'autres mesures de la concentration comprennent le rapport inverse qui évalue le nombre de sociétés nécessaire à l'établissement d'un pourcentage fixe des activités ou des ressources de l'industrie et l'indice Herfindahl qui correspond à la somme des carrés des actions cotées en bourse de chaque société. Pour des commentaires sur les différentes mesures de concentration, leurs avantages et leurs inconvénients, voir Commission royale d'enquête sur les groupements de société (1978, p. 32-42).

7. À la fin de la section 2.2 de la présente annexe, on commente les conséquences de cette situation sur le marché du logement locatif.

TABLEAU 1 : Vingt industries canadiennes et le taux de concentration (TC) des quatre sociétés les plus importantes (valeur des expéditions), 1972

Rang 1972**	Industrie	Sociétés	TC_4
1.	Usines de textile et de fil de coton	9	97,5
2.	Fabrication de produits du tabac (6)	11	97,1
3.	Fabrication de verre	9	97,0
4.	Brasseries (1)	7	96,5
5.	Fabrication de fibres et de fils	7	93,8
6.	Traitement du sucre de canne et de betterave (8)	7	93,7
7.	Laminage, moulage et pressage de l'aluminium (8)	55	89,0
8.	Industries de la préservation du bois	19	87,1
9.	Fabrication de véhicules divers (11)	35	86,6
10.	Fabrication d'abrasifs	17	86,2
11.	Fabrication de lubrifiants (5)	14	85,9
12.	Fabrication de ciment	8	83,7
13.	Fabrication d'outillage de magasin et de bureau	30	82,7
14.	Laminage, moulage et pressage du cuivre et des alliages de cuivre	45	81,9
15.	Distilleries (12)	14	79,7
16.	Fabrication de piles et de batteries	16	79,3
17.	Fabrication de fils et de câbles électriques	17	79,2
18.	Fabrication de montres et d'horloges	18	79,0
19.	Fonderies et raffineries	14	78,6
20.	Fabrication de fournitures de machine à écrire	11	78,3

NOTA : [1] – Le rang de 1965 est entre parenthèses, si approprié.

SOURCE : Commission royale d'enquête sur les groupements de sociétés, 1978, tableau 2-8.

Muller (1986) fait référence à l'une de ses études précédentes (1978). Le tableau 3 de Muller (1978) présente des faits sur la concentration de mises en chantier de logements en copropriété dans la région de Toronto. Au cours d'une période de 30 mois entre 1973 et 1975, 27 constructeurs détenaient une part de marché de plus de 1 p. 100 des logements en copropriété enregistrés. Muller (1986) indique :

> De ces constructeurs, les 6 plus importants comptaient près de 24 p. 100 de toutes les unités en copropriété construites dans la région. Encore une fois, il s'agit là d'une concentration bien inférieure à la moyenne du taux de concentration moyen des sociétés industrielles au Canada. (p. 130) (traduction libre)

En Ontario, il n'existe pas de comptes rendus d'évaluation renseignant sur le taux de possession des immeubles de logements locatifs par les locateurs. Tel que l'indique Muller (1986, p. 130) les données de 1983 du ministère des Affaires municipales et du Logement fournissent quelques indications, voir tableaux 4 et 5. Selon Muller (1986) :

TABLEAU 2 : Taux et tendances de concentration des neufs plus grandes industries de fabrication au Canada, 1965 et 1972 (Classées selon la valeur ajoutée de 1972)

Industrie	Année	Nombre de sociétés	Nombre d'établissements	Fabrication Valeur ajoutée Millions $	Fabrication Valeur ajoutée Pourcentage de la fabrication totale	Valeur des produits fabriqués à l'expédition Millions $	Valeur des produits fabriqués à l'expédition Pourcentage de la fabrication totale	Main-d'oeuvre totale Milliers	Main-d'oeuvre totale Pourcentage de la fabrication totale	Taux de concentration de la valeur des expéditions TC_4	TC^a	TC_{20}	1965-72 Tendance du taux de concentration de quatre entreprises
Pâtes et papier	1965	56	132	1 033,5	6,9	2 104,4	6,2	69,9	4,4	36,9	57,1	86,3	Déclin
	1972	65	141	1 374,1	5,6	3 127,8	5,6	79,0	4,7	34,4	52,5	80,1	
Fer et acier	1965	32	41	646,1	4,3	1 231,8	3,6	44,3	2,8	78,8	90,3	98,6	Déclin
	1972	35	48	909,4	3,7	1 900,8	3,4	49,8	3,0	77,7	90,7	98,5	
Fabricants de véhicules moteurs	1965	20	20	631,4	4,2	2 120,3	6,2	42,4	2,7	93,3	98,2	100,0	Déclin
	1972	17	22	906,8	3,7	4 033,6	7,2	44,0	2,6	n.d.	98,1	–	
Fabr. de pièces et access. véh. moteurs	1965	149	160	326,6	2,2	755,6	2,2	32,0	2,0	54,2	64,4	80,7	Déclin
	1972	171	211	866,6	3,6	1 903,1	3,4	46,2	2,7	48,8	64,8	79,6	
Scieries et rabotage du bois	1965	2 464	2 559	384,5	2,6	896,2	2,6	50,8	3,2	16,8	26,7	36,9	Hausse
	1972	1 463	1 567	864,9	3,5	1 893,6	3,4	57,1	3,4	18,2	27,7	43,0	
Fabr. d'outillage et d'appareils divers	1965	501	528	419,7	2,0	797,1	2,3	44,0	2,8	15,0	24,3	41,5	Déclin
	1972	710	759	717,1	2,9	1 454,5	2,6	53,3	3,2	12,5	21,7	36,5	
Raff. de pétrole	1965	12	40	244,1	1,6	1 383,6	4,1	9,0	0,6	84,4	98,1	–	Déclin
	1972	14	41	431,3	1,8	2 361,7	4,2	14,4	0,9	73,7	94,6	–	
Abattage et traitement de la viande	1965	365	399	267,3	1,8	1 438,7	4,2	30,0	1,9	48,0	67,5	77,3	Déclin
	1972	415	468	428,6	1,7	2 551,4	4,5	31,3	1,9	53,9	62,0	72,9	
Produits laitiers	1965	1 165	1 421	277,4	1,8	1 061,7	3,1	33,5	2,1	25,1	34,8	48,8	Hausse
	1972	498	731	392,1	1,6	1 573,7	2,8	28,9	1,7	33,0	45,8	62,2	

NOTA : n.d. = non disponible

Source: Commission royale d'enquête sur les groupements de sociétés, 1978, tableau 2.9.

TABLEAU 3 : Évaluation de la concentration d'immeubles, RMR de Toronto, 1973- 1975

Région[1]	Nombre total d'immeubles	Tous logements			Log. dir. acc.			Appartements		
		C_6	H	N	C_6	H	N	C_6	H	N
Toronto RMR	3 917	18,3	0,0104	17 (31,5)	16,7	0,0095	19 (36,1)	23,5	0,0186	27 (54,9)
Durham	109	60,2	0,0823	19 (92,3)	60,9	0,0940	20 (92,9)	100,0	0,5711	2 (100,0)
Halton	505	35,1	0,0338	26 (72,4)	36,0	0,0391	24 (69,4)	91,3	0,1519	8 (99,5)
Métro	1 629	22,4	0,0154	22 (44,4)	22,0	0,0131	19 (41,3)	27,0	0,0228	33 (68,5)
Peel	869	26,6	0,0203	25 (59,5)	28,8	0,0217	20 (53,8)	48,2	0,0568	23 (96,3)
York	989	40,3	0,0461	17 (61,80)	37,5	0,0340	18 (59,7)	86,9	0,2060	10 (99,9)

NOTA : C_6 – Taux de concentration de six entreprises.

H – Indice Herfindahl (somme des carrés des actions côtées à la bourse).

N – Nombre de sociétés dont la part du marché est supérieure à 1 p. 100 (la part cumulative du marché détenue par ces entreprises est donnée entre parenthèses).

1 – Seules les municipalités qui faisaient aussi partie de la RMR de 1971 ont été incluses à l'ensemble des régions.

SOURCE : Tiré de Muller, 1978; tel que cité dans Muller, 1986, tableau 3.2.

> Leurs données indiquent qu'en 1980, 74 des 5 778 locateurs de la région de Toronto étaient des sociétés qui possédaient plus de cinq immeubles. Ces locateurs (1,3 p. 100 du total) détenaient 20,7 p. 100 des 435 174 logements locatifs identifiés (90 142 logements - tableau 5). Tout en démontrant clairement qu'un très faible pourcentage des locateurs détenaient une large part du parc locatif, cela démontre aussi que la part des 4 ou 6 locateurs les plus importants doit représenter un pourcentage relativement faible du total. (p. 130) (traduction libre)

En ce qui a trait au pouvoir du marché, Steele et Miron (1984) appuient Muller. En ce qui a trait à la concentration, ils indiquent :

> Les locateurs, en fait, ne détiennent probablement qu'un pouvoir limité sur le loyer du marché d'un logement normal - le loyer médian d'un logement d'une chambre à coucher situé au coeur de la ville. . . Il y a des milliers de locateurs dans toutes les grandes villes; quelques-uns possèdent des tours d'habitation, un nombre plus important sont propriétaires d'immeubles plus petits,[8] ce qui comprend les maisons unifamiliales converties en duplex ou triplex. En conséquence, aucun locateur n'a le pouvoir d'influencer les loyers du marché. (p. 21) (traduction libre)

2.2 *Obstacles à la pénétration du marché*

Muller (1986) explique ainsi les obstacles traditionnels à la pénétration du marché :

> Les entreprises déjà en place disposent d'avantages absolus sur les coûts par rapport aux nouvelles entreprises, ce qui comprend l'accès privilégié à de gros montants de capital provenant des économies d'échelles, qui permettent à une entreprise rentable d'être présente sur une part plus importante du marché, et de la diversification du produit, qui permet de réduire avec efficacité la part du marché accessible aux nouveaux arrivants. (p. 132)[9] (traduction libre)

8. De nombreux petits locateurs vivent dans un des logements d'un duplex alors qu'ils louent le second. En 1974, il y avait 38 000 propriétaires-occupants d'un immeuble locatif (Ontario 1978). Bien entendu, plusieurs locateurs n'occupent pas leur immeuble locatif, tel que l'indique Miron et Steele, note 14 en bas de page.

9. Les restrictions gouvernementales ou légiférées telles que les monopoles légaux, les tarifs et la protection des brevets, peuvent constituer une autre source. Voir les commentaires sur les obstacles à la pénétration du marché dans le rapport de la Commission royale d'enquête sur les groupements de sociétés (1978, p. 72).

Il ajoute que rien n'indique que les obstacles à la pénétration du marché sont importants puisque :

> Les économies d'échelle ne posent assurément pas de problème, car les locateurs peuvent facilement entrer sur le marché sur une petite échelle grâce à l'achat ou la construction. Rien n'indique que les locateurs importants bénéficient d'avantages absolus sur les coûts par rapport aux plus petits locateurs, et la diversification du produit, bien que présente, permet encore aux locataires une très grande liberté de choix entre les différents locateurs. (p. 132) (traduction libre)

Miron et Steele (1984) affirment :

> L'entrée se fait librement dans l'industrie du logement locatif.[10] Les locateurs établis n'ont pas le pouvoir d'empêcher les promoteurs d'ériger de nouveaux immeubles. De plus, l'existence d'un marché hypothécaire bien établi signifie que l'on n'a pas besoin de capitaux propres importants pour accéder à ce marché. (p. 21) (traduction libre)

Ils expliquent qu'un locateur peut avoir un certain pouvoir sur le marché en fonction de deux raisons. La particularité de ses logements constitue l'une de ces raisons; par exemple, ils peuvent être les seuls équipés d'un foyer de cheminée, même si, ajoutent-ils : «on peut facilement ajouter de telles caractéristiques lorsque la demande existe.» (p. 21) (traduction libre) Toutefois, ils indiquent que l'emplacement est un facteur plus important :

> Les logements peuvent être les seuls situés dans un voisinage avantageux particulier. On peut toutefois se demander si même l'avantage de son emplacement lui confère un pouvoir de monopole significatif. Les règlements de zonage et autres problèmes peuvent compliquer la construction de logements dans ce voisinage, mais ils n'empêcheront généralement pas leur construction sur des emplacements qui sont de bons substituts. (Op. cit., p. 22) (traduction libre)

Toutefois, la libre concurrence n'existe peut-être pas dans tous les marchés locatifs de l'Ontario. Selon Clayton (1984) certains petits marchés locatifs, comme ceux des petites villes :

> Peuvent être confrontés à une situation où un ou deux locateurs contrôlent l'ensemble des logements locatifs et tous les terrains

10. Toutefois, cette situation est importante dans la mesure où l'on peut trouver des emplacements de remplacement qui seront de bons substituts. Tout comme le mentionne Steele et Miron (1984, note 15 en bas de page, p. 93).

TABLEAU 4 : Type de propriétaire par nombre d'immeubles en Ontario, 1980[1]

Type de propriétaire	Importance du portefeuille (nombre d'immeubles)						Total	Pourcentage de tous les immeubles
	Un	Deux	Trois	Quatre	Cinq	Six et plus		
Sociétés[2]	1 405	240	108	51	28	74	1 906	32,99
Conjoints[3]	924	59	14	5	4	2	1 008	17,45
Associés	785	57	10	4	2	8	866	14,99
En fiducie	162	20	6	3	2	2	195	3,37
Particuliers	1 235	157	194	9	8	4	1 607	27,81
Compagnies inscr.[4]	141	17	4	2	1	1	166	2,87
Autres	24	3	0	0	0	3	30	0,52
Total	4 676	553	336	74	45	94	5 778	100,00
Pourcentage de tous les immeubles	80,93	9,57	5,82	1,28	0,78	1,63	100,00	–

NOTA : 1. Pour les immeubles de six logements ou plus situés dans les municipalités de Durham, Halton, Hamilton-Wentworth, Toronto métropolitain, Ottawa-Carleton, Peel et York.

2. On a procédé à une estimation de la répartition par société puisque certains propriétaires ont plus d'une raison sociale.

3. Puisque dans certains cas les conjoints partagent une propriété, ces deux catégories ne s'excluent pas nécessairement.

4. Compagnies inscrites.

SOURCE : Teela Market Survey, 1980; tiré du ministère des Affaires municipales et du Logement, 1983.

TABLEAU 5 : Type de propriétaire par nombre de logements en Ontario, 1980[1]

Type de propriétaire	Importance du portefeuille (nombre d'immeubles)						Total	Pourcentage de tous les immeubles
	Un	Deux	Trois	Quatre	Cinq	Six et plus		
Sociétés[2]	123 441	40 835	29 979	14 634	12 473	90 142	311 504	71,58
Conjoints[3]	13 485	2 055	1 098	513	366	1 246	18 763	4,31
Associés	24 484	5 133	2 401	1 000	878	2 629	36 525	8,39
En fiducie	7 785	1 855	220	800	838	300	11 798	2,71
Particuliers	20 836	4 662	2 313	1 136	1 129	1 629	31 705	7,29
Compagnies inscr.[4]	17 491	1 980	852	240	80	37	20 680	4,75
Autres	1 671	2 130	0	0	0	398	4 199	0,96
Total	209 193	58 650	36 863	18 323	15 764	96 381	435 174	100,00
Pourcentage de tous les immeubles	48,07	13,48	8,47	4,21	3,62	22,15	100,00	–

NOTA : 1. Pour les immeubles de six logements ou plus situés dans les municipalités de Durham, Halton, Hamilton-Wentworth, Toronto métropolitain, Ottawa-Carleton, Peel et York.

2. On a procédé à une estimation de la répartition par société puisque certains propriétaires ont plus d'une raison sociale.

3. Puisque dans certains cas les conjoints partagent une propriété, ces deux catégories ne s'excluent pas nécessairement.

4. Compagnies inscrites.

SOURCE: Teela Market Survey, 1980; tiré du ministère des Affaires municipales et du Logement, 1983B.

> utilisables vacants, ou encore, la région ne compte que quelques entrepreneurs. (p. 35) (traduction libre)

Il fait observer que dans un tel cas : «il peut se produire des anomalies qui leur permettent de limiter l'offre et de réaliser des profits anormalement élevés.» (p. 35) (traduction libre)

Lorsque les loyers sont supérieurs aux niveaux compétitifs, la création de nouveaux logements ou de logements additionnels des habitations déjà en place est fortement encouragée. À ce sujet, Steele et Miron mentionnent :

> Des logements additionnels peuvent aussi faire leur apparition sur le marché suite à la conversion de maisons unifamiliales en duplex ou triplex, un processus qui, bien souvent, exige simplement l'érection d'un mur et l'installation d'une porte ou la conversion de la salle de jeu du sous-sol en appartement. Le libre accès signifie que l'accroissement de la demande de logements pousse les prix du marché au-delà de son niveau d'équilibre à long terme – c'est-à-dire, au-delà du niveau nécessaire pour couvrir les coûts et assurer un rendement normal – et que la création de logements supplémentaires, qu'il s'agisse de constructions de nouveaux logements ou de conversions, fera en sorte que ce loyer du marché ne pourra pas rester très longtemps au même niveau. (p. 21, 22) (traduction libre)

Les commentaires précédents semblent indiquer qu'à l'exception de quelques petits marchés locatifs où les locateurs peuvent détenir un certain pouvoir sur le marché, ces derniers n'ont qu'une très faible influence sur les niveaux des loyers en Ontario. Même dans les petits marchés, si les loyers sont supérieurs aux niveaux compétitifs, une très forte pression inciterait la création de logements additionnels et ce, plus particulièrement, par la conversion ou par la création de logements locatifs dans des habitations de type propriétaire-occupant.

Muller (1986) conclut :

> Il n'existe aucune justification empirique permettant de rejeter les conclusions fondamentales du modèle concurrentiel en raison d'imperfections dans les marchés locatifs. (p. 133)

Bibliographie

Adams, Eric B., Ing, Pearl et Pringle, John. *A Review of the Literature Relevant to Rent Regulation*, étude n° 28, Toronto, Commission d'enquête sur la location résidentielle, 1986.

Albon, Robert. «Rent Control, A Costly Redistributive Device? The Case of

Canberra», *Economic Record*, 147 (décembre 1978), 303-313.

Commission royale d'enquête sur les groupements de sociétés. *Report of the Royal Commission on Corporate Concentration*, Ottawa, la Commission, 1978.

Frankena, Mark. «Alternative Models of Rent Control», *Urban Studies*, 12(3) : 303-308, 1984.

Hulchanski, J. David. *Market Imperfections and the Role of Rent Regulations in the Residential Rental Market*, étude nº 6, Toronto, Commission d'enquête sur la location résidentielle, 1984.

Markusen, J.R. et Scheffman, D.T. *Speculation and Monopoly in Urban Development: Analytical Foundations with Evidence for Toronto*, Ontario Economic Council Research Studies nº 10, Toronto, publié pour le Conseil économique de l'Ontario par les presses de l'Université de Toronto, 1977.

Moorhouse, John C. «Optimal Housing Maintenance Under Rent Control», *Southern Economic Journal*, 39 (1) : 93-106, 1972.

Muller, R. Andrew. *The Market for New Housing in the Metropolitan Toronto Area*, étude nº 5, Toronto, Conseil économique de l'Ontario, 1978.

———. *Workable Rent Regulation: A Synthesis*, étude nº 27, Toronto, Commission d'enquête sur la location résidentielle, 1986.

Olsen, Edgar O. «A Competitive Theory of the Housing Market», *American Economic Review* 59 : 4, (septembre 1969) 612-622.

Ontario. Ministère des Affaires municipales et du Logement. Rapport du personnel à la Commission d'enquête sur la location résidentielle, Toronto, ministère des Affaires municipales et du Logement, 1983.

Rothenberg, Jerome. «Urban Housing Markets and Housing Policy», dans *Selected Readings in Quantitative Urban Analysis*, sous la direction de Samuel J. Bernstein et W. Giles Mellon, 63-96, Oxford, Pergamon Press, 1977.

Slack, Enid et Amborski, David P. *The Distributive Impact of Rent Regulation*, étude nº 13, Toronto, Commission d'enquête sur la location résidentielle, 1984.

Stanbury, William T. 1985a. *The Normative Bases of Rent Regulation*, étude nº 15, Toronto, Commission d'enquête sur la location résidentielle, 1985.

———. 1985b. *The Normative Bases of Government Action*, étude nº 16, Toronto, Commission d'enquête sur la location résidentielle, 1985.

Steele, Marion et Miron, John. *Rent Regulation, Housing Affordability Problems, and Market Imperfections*, étude nº 9, Toronto, Commission d'enquête sur la location résidentielle, 1984.

Annexe E

Taux de rendement des investissements dans la location résidentielle

Introduction

La présente annexe fournit une étude des renseignements sur les taux de rendement des investissements dans la location résidentielle. L'étude porte sur la question de savoir si l'absence de réglementation des loyers s'accompagne nécessairement de loyers excessifs. Pour déterminer si l'industrie du logement locatif touche vraiment des profits excessifs, il faut à la fois évaluer le rendement nécessaire et le rendement réel du capital investi. Si, à long terme, le rendement réel est supérieur au rendement nécessaire, on pourra conclure que des profits excessifs sont réalisés.

Établi en 1975, le Système de réglementation des loyers de l'Ontario refrène la hausse des loyers et semble tenir pour acquis que le niveau de rentabilité de l'industrie est trop élevé. Par ailleurs, cette hypothèse se base principalement sur ce que l'on croit être les conditions du marché et la structure de l'industrie puisqu'il n'existe que peu de données spécifiques sur les taux de rendement.

Plusieurs facteurs influencent la disponibilité et la qualité des renseignements qui traitent des profits ainsi que de la comparaison des rendements du capital investi. Ce sont, entre autres, les différents types d'investisseurs et de portefeuilles de placement, le manque d'uniformité dans les méthodes employées pour l'évaluation et la déclaration des profits, ainsi que les pratiques de communication des renseignements financiers. En conséquence, toute interprétation ou utilisation du matériel de la présente annexe devrait être faite avec prudence.

Pour déterminer si les profits d'une industrie quelconque sont suffisants, il faut tout d'abord déterminer le taux de rendement nécessaire. En ce qui a trait à l'investissement dans la location résidentielle, le taux de rendement nécessaire est le rendement minimum suffisant pour attirer les investissements privés dans le marché

locatif. La première section de ce document traite donc des évaluations du taux de rendement nécessaire des investissements dans la location résidentielle. Elle sert de terme de référence à l'évaluation des taux de rendement réels matérialisés. Ces derniers font l'objet de l'étude de la deuxième section. La troisième section unifie et évalue les résultats des deux premières sections.

1. Taux de rendement nécessaire

Puisqu'il n'est pas possible de déterminer directement le taux de rendement nécessaire, on doit utiliser l'une des nombreuses techniques indirectes.[1] Elles comportent toutes leurs avantages et leurs inconvénients bien que, théoriquement, elles permettent d'arriver au même résultat. Quirin (1986) fait appel à une méthode en trois étapes :[2]

(1) L'évaluation du taux de rendement nécessaire pour qu'il y ait des investissements dans un portefeuille de sociétés stables à faible risque. Les évaluations sont établies à l'aide du modèle du flux monétaire actualisé utilisé pour déterminer les cours de la bourse.

(2) L'évaluation des risques courus lors d'investissements dans les compagnies stables à faible risque, dans les sociétés ouvertes canadiennes de gestion immobilière ainsi que dans les sociétés d'aménagement immobilier. Ces évaluations sont établies à partir de la méthode fondée sur le modèle d'équilibre rendement-risque (MÉRR) utilisée pour déterminer la valeur de l'immobilisation.

(3) L'emploi des valeurs relatives de risque des sociétés stables à faible risque et des sociétés de gestion et d'aménagement immobilier, de concert avec les taux de rendement nécessaires estimatifs du groupe à faible risque pour fixer les conditions implicites du taux de rendement du groupe immobilier. (p. 162, 163) (traduction libre)

1.1 Taux de rendement nécessaire pour les groupes à faible risque

Quirin a utilisé les données informatisées fournies par la banque de données Corporation Service Computer Data Base du Financial Post. On y classe les compagnies non financières selon un indice composite des valeurs relatives fondées sur cinq caractéristiques propres à chacune des actions de la société pour déterminer

1. Pour un bilan, voir Quirin (1986, chap. 2) particulièrement les pages 93-114. Pour une étude des rendements sur les marchés financiers, voir l'annexe 3-A de Quirin (1986).

2. La plupart des commentaires de la présente section proviennent du chapitre 3, de l'annexe 3-B et parfois du chapitre 2 de Quirin (1986).

leur niveau relatif de risque. Trois de ces caractéristiques se rapportent aux mesures de l'instabilité du prix des actions. Les autres caractéristiques tiennent compte des mesures de l'instabilité du bénéfice par action.[3] Toujours selon Quirin (1986) :

> Les mesures de l'instabilité du prix des actions ont pour but d'évaluer directement l'instabilité de la valeur du placement d'un investisseur dans une société, ce qui détermine l'instabilité de cette portion du bien de l'investisseur. Les deux mesures de l'instabilité du bénéfice par action peuvent être considérées comme des mesures indirectes de l'instabilité du bien d'un investisseur. On présume que les variations du cours des actions sont attribuables en grande partie à la réévaluation des prévisions des investisseurs relativement aux niveaux de rendement à venir. (p. 216) (traduction libre)

On détermine le taux de rendement nécessaire d'un portefeuille d'actions de sociétés à faible risque à l'aide du modèle du flux monétaire actualisé. Dans ce modèle, le taux de rendement nécessaire est égal à la somme du taux de rendement courant des actions et du taux de croissance escompté en dividendes, par action. Le rendement courant des actions du groupe équivaut au rendement moyen des sociétés de ce groupe.[4] On évalue le rendement courant des actions de chaque société en divisant le dividende annuel inscrit à la Bourse de Toronto par la moyenne du cours de clôture des actions pendant les trois derniers mois. On évalue le taux de croissance escompté des actions de ce groupe en fonction du taux de croissance de leurs actions au cours des cinq, huit ou dix dernières années. (p. 218)[5]

Le groupe à faible risque comptait 32 sociétés dont 12 étaient très actives dans le domaine des services publics. Elles étaient également assujetties à la réglementation officielle des taux de rendement qui pourraient être réalisés à partir de leur actif. (p. 218-219) (traduction libre) Afin d'éviter toute subjectivité lors de l'évaluation du

3. Les évaluations de risque sont décrites dans les notes 3-B1 de l'annexe 3-B de Quirin (1986).

4. Pour faire partie de l'analyse du risque, les données sur les bénéfices par action d'une société devaient être disponibles depuis 13 ans et les données sur le prix des actions depuis cinq ans. Un niveau minimum de transaction était requis. Plusieurs sociétés ont été exclues en raison du manque de cohérence de leur situation financière passée.

5. Dans la méthode cumulative, on attribue à chaque compagnie un coefficient égal. Quirin indique que :

> Pour assurer que les résultats ne soient pas influencés outre mesure par les circonstances fortuites des cours de la bourse pour une année donnée, le calcul cumulatif est repris quatre fois, en utilisant chaque fois comme coefficient, la moyenne des cours les plus faibles et des cours les plus élevés d'une année donnée. À toutes fins pratiques, la méthode reproduit la situation d'un investisseur qui aurait placé la même somme en dollars pour une année donnée dans chacune des différentes sociétés. (p. 218) (traduction libre).

taux de croissance, on a exclu ces compagnies de l'échantillon final.[6]

Selon Quirin (1986) :

> Les combinaisons des exercices historiques, de la pondération des indices, des années de référence et des techniques d'évaluation fournissent 27 évaluations du taux de rendement nécessaire des investisseurs, du groupe à faible risque, au début de 1985. Les 27 évaluations du taux de croissance varient de 9 à 13,4 p. 100. En ajoutant le rendement des actions indiqué de 3,2 p. 100 aux évaluations du taux de croissance, le taux de rendement nécessaire des investisseurs oscille entre 12,2 et 16,6 p. 100. La valeur médiane et la valeur moyenne s'élèvent à 14,2 p. 100 et à 14,3 p. 100 respectivement. (p. 219) (traduction libre)

Il ajoute :

> Les données historiques montrent qu'au début de 1985, le taux de rendement nécessaire des investisseurs se situait à peu près entre 14 et 15 p. 100. (p. 219) (traduction libre)

Toutefois, des analyses supplémentaires[7] des données sur : 1) les taux de croissance en termes réels, 2) les niveaux prévisionnels des bénéfices des grandes sociétés escomptés en fonction des taux de croissance historiques, et 3) l'évolution des taux de croissance historiques, permettent à Quirin (1986) d'affirmer :

> Les évaluations historiques du groupe dont le niveau de risque est le plus faible exagèrent les besoins des investisseurs, au début de 1985, de près de 1 p. 100. En rajustant les évaluations historiques en conséquence, on obtient pour le début de 1985 un taux de rendement nécessaire de 13 à 14 p. 100 pour les investisseurs du groupe au risque le plus faible. (p. 221) (traduction libre)

1.2 Évaluation du risque relatif

La deuxième étape du processus d'évaluation du taux de rendement nécessaire pour les investisseurs du logement locatif consiste à déterminer le risque d'un tel investissement comparativement à celui d'un investissement dans le groupe à faible risque. Dans son analyse, Quirin utilise un groupe immobilier qui se compose de compagnies inscrites au service corporatif du Financial Post sous les catégories : promoteurs et entrepreneurs, gestion immobilière et sociétés de placement. On a pu établir un groupe final de 10 compagnies.

6. On a exclu une compagnie qui a récemment cessé de verser des dividendes.

7. Quirin (1986, p. 220, 221).

Pour déterminer le risque relatif, on a fait appel au modèle d'équilibre rendement-risque (MÉRR). Afin de déterminer une prime de risque pour chaque groupe, ce modèle tenait compte de caractéristiques du flux de l'encaisse de 19 sociétés du groupe à faible risque et de 10 sociétés du groupe immobilier. Cette prime représente le rendement nécessaire aux investisseurs en plus du rendement d'une valeur de placement sans risque.[8] En appliquant cette technique à la période quinquennale de 1980 à 1984, Quirin a calculé les taux moyens des risques systématiques (bêta) pour le groupe comportant le risque le plus faible ainsi que pour le groupe immobilier. Ces taux s'élevaient à 1,3 et à 2,3 p. 100 respectivement. Le sous-indice de l'aménagement immobilier de la Bourse de Toronto s'élevait à 1,3 p. 100, tandis que celui de la gestion immobilière atteignait 1,2 p. 100.

Quirin (1986) signale que :

> Ces chiffres indiquent que le coefficient de risque associé au groupe de sociétés stables dont le risque est le plus faible représentait environ 50 p. 100 du coefficient de risque associé à un portefeuille très représentatif tel que l'indice 300 de la Bourse de Toronto. De même, les taux de 1,2 à 1,3 p. 100 des différents groupes immobiliers indiquent que ce groupe de valeurs de placement fait courir aux investisseurs un risque systématique (ou non diversifié) plus élevé d'environ 20 à 30 p. 100 que l'indice 300 de la Bourse de Toronto. (p. 222) (traduction libre)

Il termine cette section de son analyse en affirmant :

> En se basant sur ces chiffres, qui varieront presque toujours d'un exercice à l'autre, la prime de risque (c.-à-d. le rendement nécessaire en plus du rendement d'une valeur de placement sans risque) nécessaire pour que les investisseurs investissent dans des actions ordinaires d'un portefeuille immobilier est à peu près 2,5 fois plus élevée (1,25 divisé par 0,5) que la prime nécessaire pour que les investisseurs investissent dans le portefeuille au risque le plus faible. (p. 222) (traduction libre)

8. Quirin s'exprime comme suit :
> L'utilisation du modèle MÉRR repose sur l'hypothèse selon laquelle le risque peut être divisé en composantes systématiques et non systématiques. En conséquence, les fluctuations des revenus se rapportent, dans le premier cas, aux variations des conditions du marché et, dans le second cas, ne s'y rapportent pas. Le modèle tient pour acquis que le risque non systématique peut être pratiquement éliminé par une diversification appropriée du portefeuille. Ainsi, il ne reste plus qu'à compenser la portée du risque systématique. (p. 106) (traduction libre).

1.3 Taux de rendement nécessaire dans l'immobilier

Dans la dernière partie de son analyse, Quirin utilise le rendement d'un bon du trésor du gouvernement du Canada à échéance de trois mois comme taux de rendement sans risque. Quirin (1986) calcule le taux de rendement nécessaire aux investisseurs du logement locatif de la manière suivante :

> En soustrayant le rendement sans risque du taux de rendement nécessaire aux investisseurs du groupe au risque le plus faible, que l'on évaluait à 13 ou 14 p. 100 au début de 1985, on obtient une prime de risque[9] dont la marge se situe entre 2,7 et 3,7 p. 100 pour ce groupe. En appliquant le ratio de risque relatif de 2,5 p. 100 à la valeur obtenue, on obtient une prime de risque entre 6,8 et 9,2 p. 100 pour le groupe immobilier. En additionnant cette prime au taux sans risque de 10,3 p. 100, on obtient pour le début de 1985, un taux de rendement nécessaire de 17,1 à 19,5 p. 100. (p. 224) (traduction libre)

L'analyse de Quirin est limitée en ce sens que les données ne sont disponibles que pour les sociétés immobilières dont les actions sont émises dans le public. Ces sociétés ont tendance à être des locateurs importants qui détiennent un portefeuille diversifié constitué de commerces, d'usines, de terrains en plus de logements privés ou locatifs. Puisque cette diversification contribue généralement à réduire les risques,[10] l'échantillon de Quirin sous-estime probablement le coefficient de risque des locateurs en général.[11]

Actuellement, nous ne disposons pas de données historiques suffisantes sur les petits locateurs pour comparer de manière empirique le risque des petits locateurs à celui des locateurs importants ni pour établir si le risque et les rendements

9. Selon Quirin :

> . . .la prime de risque se définit comme la différence entre le taux de rendement nécessaire recherché par l'investisseur et le rendement offert par un placement «sans risque». La définition d'une valeur active sans risque n'est pas très précise. Cette qualification «sans risque» varie selon les perspectives de placement des investisseurs. Dans le cas présent, on a utilisé les bons du trésor de trois mois émis par le gouvernement du Canada. (p. 223- 224), (traduction libre).

10. Compte tenu des imperfections du marché des capitaux, peu d'investisseurs qui achètent un petit immeuble d'habitation sont en mesure de diversifier leurs investissements. Le risque systématique peut jouer alors un rôle déterminant dans leurs décisions de placement.

11. Pour des commentaires additionnels sur la représentativité de l'échantillon de Quirin ainsi que sur la possibilité d'appliquer cette méthode au logement locatif, voir Quirin (1986, p. 106, 163-169). Pour des commentaires sur l'inflation et l'effet de levier, voir les pages 170-201 de cette étude.

nécessaires des petits locateurs sont supérieurs à ceux des locateurs importants.[12]

Une autre restriction provient du fait que le processus d'évaluation est fondé sur des données historiques du rendement matérialisé par plusieurs catégories d'investissement. Ces données ont été largement influencées par l'inflation.

> Alors que la tendance générale est à la hausse, on rencontre fréquemment des variations substantielles dans les deux directions. Cette inconstance accrue des taux de rendement nécessaires a forcé la réorientation des processus de réglementation qui utilisent le principe du taux de rendement équitable. Les déterminations annuelles sont aujourd'hui la norme dans un certain nombre de juridictions canadiennes de réglementation. (Quirin, 1986, p. 160, 161) (traduction libre)

De là, les résultats de Quirin sont représentatifs de la période sur laquelle a porté l'analyse et ne seraient guère utiles dans quelques années, lors de la mise en oeuvre d'un programme de réglementation. À moins que les taux d'inflation et d'intérêt ne devienne beaucoup plus stables qu'ils ne l'ont été au cours des dernières années, il faudra comparer le rendement approprié calculé tous les ans, en tenant compte des différences de risque avec le rendement d'autres investissements. Par conséquent, les résultats de l'analyse de Quirin (1986) ne devraient servir qu'à démontrer la méthodologie présentée par lui. (p. 215) (traduction libre) Elle sert de modèle à la détermination du rendement des capitaux propres qu'il faudrait permettre aux locateurs de réaliser à l'avenir.

Il faut aussi prendre note du fait que, dans l'incertitude, l'approche de Quirin est prudente. Par conséquent, nous pouvons conclure que le taux de rendement nécessaire est au moins égal à celui qu'il a déterminé au moment où il a mené son étude. Un rendement plus élevé pourra s'avérer nécessaire pour que l'industrie du logement locatif soit concurrentielle à d'autres secteurs d'investissement. Pour obtenir une évaluation plus fiable du taux de rendement nécessaire, il faudra procéder à une cueillette de données courantes et historiques à partir d'un vaste échantillonnage où tous les types de locateurs, du plus petit au plus grand, seront représentés.

Quirin (1986) conclut son analyse :

> Comme dernier avertissement, il semble approprié de rappeler que les taux de rendement nécessaires des locateurs ont été inconstants depuis la

12. Plusieurs participants aux audiences de la Commission d'enquête semblent croire que les petits locateurs font face à un risque plus élevé. Par exemple, voir le témoignage de R. James, B. Kuhlmann, M. Vago, transcription 37,; M. Viinalass, A. Szekeres, B. Strong, transcription 41 ainsi que R. Rae et J. Schwarz, transcription 46.

> dernière guerre mondiale (selon les documents présentés à l'annexe 3-A). Par conséquent, les chiffres présentés dans la présente annexe doivent seulement servir à illustrer la méthodologie décrite. (p. 225) (traduction libre)

Les conclusions de Quirin (1986) peuvent être appliquées pour évaluer sur une plus grande période de temps le rendement nécessaire des sociétés immobilières ouvertes. Le risque associé à l'investissement dans ces sociétés est plus élevé de 25 p. 100 par rapport à celui de l'indice 300 de la Bourse de Toronto.[13] La prime de risque devrait donc être plus élevée de 25 p. 100 par rapport à celle de l'indice 300. À l'aide des deux études canadiennes citées par Quirin (1986), où la moyenne du rendement à long terme des bons du trésor et des actions ordinaires remplace le taux sans risque ou l'indice 300, on peut établir que le taux de rendement moyen nécessaire d'un investissement dans une société immobilière ouverte aurait atteint 9,64 p. 100 entre 1952 et 1978 et 12,96 p. 100 entre 1950 et 1983.[14] On doit prendre note du fait que le taux d'inflation annuel était en moyenne de 4,76 p. 100 entre 1950 et 1983. Au cours de cette période, le rendement nécessaire était donc supérieur au taux d'inflation de 8,2 points de pourcentage.[15] Puisque ces calculs sont établis sur le rendement des sociétés immobilières ouvertes, on doit souligner une fois de plus que ces chiffres représentent des évaluations prudentes (c'est-à-dire faibles) du taux de rendement nécessaire pour l'investissement dans le logement locatif en général.

Dans une étude antérieure sur l'industrie immobilière, Kalymon (1978) a choisi une méthodologie semblable à celle de Quirin. Il a constaté la présence dans l'immobilier d'un facteur bêta de 1,65 p. 100 pour la période de 1972 à 1976 (comparativement à 1,25 p. 100 dans l'analyse de Quirin)[16]. Ce taux signifie que le

13. Quirin (1986) base son évaluation du risque sur les données de 1980-1984. On présume que le risque systématique était le même au cours des périodes antérieures.

14. Le tableau de Quirin (1986) à la page 212 indique :

	Groupe d'étude sur le revenu de retraite Années d'émission (1952-1978)	Hatch et White (1950-1983)
Actions ordinaires	8,63 %	1,46 %
Bons du trésor	4,63 %	5,47 %
Différence	4,01 %	5,99 %
Différence X 1,25	5,01 %	7,49 %
Bons du trésor + (différence X 1,25)	9,64 %	12,96 %

15. En se basant sur une méthodologie semblable à celle de Quirin, Kalymon (1978) a établi que le taux de rendement nécessaire des investissements immobiliers en 1973-1974 s'élevait à 17,85 p. 100, (un taux sans risque de 7,5 p. 100 plus une prime de risque de 10,35 p. 100.) Kalymon a établi que le risque (facteur bêta) de l'immobilier était supérieur de 65 p. 100 (comparativement à 25 p. 100 dans l'étude de Quirin) au portefeuille du marché. Cette évaluation indique que le taux de rendement nécessaire se stabiliserait à 10,6 p. 100 au-dessus du taux d'inflation.

16. Kalymon (1978, p. 24-26 et 29, 30).

risque dans l'immobilier est de 65 p. 100 supérieur à celui d'un portefeuille de placement à la bourse. On obtient alors une prime de risque de 10,35 p. 100. Si on considère qu'un rendement de 7,5 p. 100 sur les bons du trésor de 90 jours représente un taux de rendement sans risque, et qu'on l'ajoute à une prime de risque de 10,35 p. 100, on obtient un taux de rendement nécessaire de l'investissement immobilier qui s'élève à 17,85 p. 100 pour la période 1973- 1974.[17]

2. Taux de rendement réels

Sur le plan de la méthodologie, les études empiriques disponibles sur les taux de rendement réels des investissements dans la location résidentielle se divisent en trois groupes. Cette division permet de structurer la deuxième partie de la présente étude. La première section traite des études qui font appel à l'approche de l'échantillonnage pour analyser les rendements réalisés dans la location résidentielle. La deuxième section analyse les rendements réalisés en se fondant sur des études de cas. La dernière section porte sur les études qui font appel à une approche cumulative ou fondée sur des secteurs industriels.

2.1 Approche fondée sur l'échantillonnage

L'approche fondée sur l'échantillonnage nécessite la cueillette de données pertinentes dans un sous-ensemble de la population. Dans le cas présent, il s'agit de tous les logements locatifs du secteur privé en Ontario. Selon l'importance de l'échantillonnage et les fluctuations des résultats moyens, il est possible (ou impossible) d'étendre les conclusions au reste de la population avec un certain degré de confiance. Dans les études du genre de celle qui suit (ministère des Affaires municipales et du Logement, 1982), les données ont été recueillies au cours d'un sondage auprès des locateurs et de leurs agents. Le degré de généralisation des résultats vis-à-vis de l'ensemble de la population dépend aussi du taux de réponse des personnes interrogées.

En 1982, le ministère des Affaires municipales et du logement a publié *The Impact of Rent Review on Rental Housing in Ontario* (L'impact de la réglementation des loyers sur le logement locatif en Ontario). Le tableau 1 présente plusieurs évaluations de rentabilité qui proviennent de cette étude. Ces chiffres ont été établis par Price Waterhouse à partir d'un échantillon d'immeubles d'appartements de 20 logements ou plus, situés à Toronto et à London en Ontario. Environ 12 des 66 immeubles de l'échantillon final étaient situés à London où le taux d'inoccupation était relativement élevé. Les taux médians de rendement du capital et de rendement

17. Au cours des dépositions faites devant la Commission d'enquête, plusieurs représentants de l'industrie ont laissé entendre que, pour la fin de 1985, les taux de rendement nécessaires des capitaux propres à long terme s'élevaient à environ 12 ou 13 p. 100. Voir les documents de J. Bassel, A.E. Diamond et P. Goring.

TABLEAU 1 : Valeurs médianes des mesures de la rentabilité des logements, Ontario[1]

Mesure de rentabilité	Période	Valeur médiane (%)
Taux de revenu d'exploitation net	1980	9,3
Rendement moyen de la valeur comptable des capitaux propres	1980	6,9
Taux interne de rendement du capital	1971-1980	
avant impôt		11,0
après impôt		6,6
Taux de rendement interne des capitaux propres	1971-1980	
avant impôt		13,9
après impôt		8,7
Plus-value	1971-1980	3,6

NOTA : 1. Échantillon constitué de 66 immeubles situés à Toronto et à London.

SOURCE : Adapté de *The Impact of Rent Review on Rental Housing in Ontario* du ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario, 1982, p. 94.

des capitaux propres avant impôt s'élevaient à 11 et 13,9 p. 100 respectivement. Les taux de rendement correspondants, nets d'impôt, s'élevaient à 6,6 et à 8,7 p. 100. Les taux moyens n'ont pas été publiés.

En partant des mêmes données, le Conseil de planification sociale du Toronto métropolitain (CPSTM) (1983) fournit une ventilation des rendements par régime de contrôle (tableau 2). Dans ce cas, les taux de rendement sont évalués avant impôt. Les taux médians internes de rendement du capital et de rendement des capitaux propres s'élevaient à 11,8 et à 18,6 p. 100 respectivement pour les immeubles réglementés et à 7,3 p. 100 et à moins 7,1 p. 100 pour les immeubles non réglementés. Dans le document présenté à la Commission d'enquête, le CPSTM affirmait :

> Les taux d'intérêt élevés des deux dernières années peuvent avoir énormément modifié ces taux médians de rendement à court terme. Néanmoins, pour chacun des cinq indicateurs de taux de rendement mentionnés, les immeubles assujettis à la révision des loyers étaient de loin plus rentables que les immeubles qui ne l'étaient pas. (document n° 84, p. 11) (traduction libre)

Leurs résultats correspondent au caractère général du marché du logement locatif, qui veut que le rendement, établi à l'aide de données comptables standard, soit faible au cours des premières années d'un immeuble et qu'il augmente pendant sa durée normale. La plupart des immeubles non réglementés avaient moins de six ans au

TABLEAU 2 : Comparaison des valeurs médianes en fonction du régime de contrôle[1]

Mesure de rentabilité	Valeur médiane (%)		
	Non réglementé (1976-80)	Réglementé (1971-80)	Total
Taux de revenu d'exploitation franc, 1980	6,7	9,9	9,3
Rendement moyen de la valeur comptable des capitaux propres, 1980	−10,2	10,7	6,9
Taux de rendement interne du capital[2]	7,3	11,8	11,0
Taux de rendement interne des capitaux propres[2]	−7,1	18,6	13,9
Plus-value	1,9	4,0	3,6

NOTA : 1. L'échantillon était constitué de 12 immeubles non réglementés et de 54 immeubles réglementés.
2. Avant impôt.

SOURCE : Adapté du tableau 1 et du Conseil de planification sociale du Toronto métropolitain, février 1983, tableau 6 (Document 84).

moment de l'étude, tandis que les immeubles non réglementés étaient plus vieux. Les déclarations du ministère des Affaires municipales et du Logement sur les immeubles non réglementés tiennent compte de ce facteur :

> Il devrait être clair que l'existence d'un contrôle des loyers n'a pas modifié la courbe traditionnelle de rendement négatif des nouveaux immeubles lors des premières années d'exploitation. En fait, la réglementation a peut- être accentué ce problème en ce sens que les nouveaux immeubles doivent limiter les loyers qu'ils peuvent exiger proportionnellement aux loyers réglementés qui sont déjà en vigueur. Ce rendement négatif initial est une autre raison qui explique pourquoi il faudrait augmenter les loyers de ces immeubles si on veut assurer la viabilité à long terme de l'investissement. Toute restriction imposée à la possibilité d'augmenter les loyers crée de graves difficultés aux investisseurs. (p. 93) (traduction libre)

Les résultats du CPSTM et du ministère des Affaires municipales et du Logement servent à souligner l'impact de la pyramide des âges de l'échantillonnage d'immeubles sur sa représentativité par rapport à l'ensemble des immeubles de location résidentielle du secteur privé. Deux facteurs contribuent à cette situation. Le premier, tel qu'on l'indique précédemment, a trait au fait qu'au point de départ, le rendement des nouveaux immeubles est faible ou même négatif et qu'il s'améliore avec le temps. Le deuxième relève de coefficients proportionnels de l'échantillon en

fonction des immeubles réglementés et non réglementés par rapport à l'ensemble du parc. Compte tenu du premier facteur, les taux globaux de rendement, comme ceux du tableau 1, devraient être plus faibles que les taux rapportés parce que les immeubles construits récemment (après 1975) ne disposent que de taux de rendement très faibles ou négatifs.[18] Les immeubles du secteur privé qui ne sont pas réglementés représentaient une partie de l'échantillon (18,2 p. 100) plus importante que leur représentation dans l'univers complet (8,8 p. 100).[19] Le coefficient disproportionné qui en découle devrait réduire encore plus le taux de rendement combiné.

L'étude du ministère fournit d'autres mesures de rendement. Le tableau 3 indique le rendement statique du capital investi dans un échantillon immobilier par rapport au taux d'inflation. Selon le ministère, le tableau indique que le rendement des immeubles de notre échantillon est faible par rapport aux taux d'inflation des dix dernières années. (p. 82) (traduction libre)

Les tableaux 4 et 5 permettent la comparaison des rendements des immeubles de l'échantillon avec ceux d'autres secteurs de l'économie. Le tableau 4 indique le rendement des capitaux investis avant impôt. Le rendement des actions était supérieur (15,4 p. 100) au taux médian interne du rendement du capital (11 p. 100) et du rendement des capitaux propres (13,9 p. 100) pour les immeubles échantillonnés.[20] Le ministère (1982) affirme que le rendement des titres de dettes a été plus faible au cours des années 1970 compte tenu du fait que les investisseurs sous-estimaient constamment l'inflation au cours de cette période. (p. 85) (traduction libre) En ce qui a trait au tableau 5 :

> On peut observer que le rendement dans l'immobilier et la construction a été plus faible que celui de l'Industrie en général. En outre, la plupart des ans, il a été inférieur à celui des autres industries choisies. (p. 85) (traduction libre)

18. Parmi 14 immeubles d'un échantillon un peu plus considérable d'immeubles non réglementés construits après 1976, 11 immeubles réalisaient un rendement monétaire négatif en 1980 (ministère des Affaires municipales et du Logement, 1982, p. 93). Plus la construction des immeubles était rapprochée de la date du sondage, plus les chances d'un impact négatif sur les taux de rendement combinés étaient élevées.

19. Selon Pringle (1986, figure 4.1, p. 150), les appartements du secteur privé construits après 1975 représentaient 8,8 p. 100 du parc locatif de 1981.

20. Les rendements annuels moyens rapportés à la dernière ligne du tableau 4 représentent les moyennes simples des variations du pourcentage annuel. Pour représenter des évaluations précises du rendement au cours de ces périodes, ces moyennes devraient être des moyennes composées annuelles réelles, basées sur le début et la fin des indices pour cette période. La moyenne annuelle de la Bourse de Toronto ne tient pas compte d'une provision pour le paiement de dividendes.

21. A la section 2.3, on traite des problèmes reliés à ces données industrielles de type cumulatif.

TABLEAU 3 : Taux réel du bénéfice d'exploitation net et rendement moyen de la valeur comptable des capitaux propres

Année	Immeubles	Taux moyen Rend. de BEN[1]	Taux de la vccp[2]	Variation moy. de l'indice	Rend. réel des prix BEN réel	Rend. réel de la vccp
1971	15	8,0	5,3	2,9	5,1	2,4
1972	18	7,4	5,1	4,8	2,6	0,3
1973	22	8,0	5,5	7,5	0,5	−2,4
1974	28	8,4	6,3	10,9	−2,5	−4,6
1975	36	8,3	3,1	10,8	−2,5	−7,7
1976	45	8,2	4,7	7,5	1,3	−2,8
1977	48	8,3	3,2	8,0	0,3	−4,8
1978	51	8,7	4,4	9,0	−0,3	−4,6
1979	62	9,3	5,2	9,1	0,2	−3,9
1980	62	9,5	5,6	10,1	−0,6	−4,5
Moyenne 1971-1980	–	8,4	4,8	8,1	–	–

NOTA : 1. Le BEN = Bénéfice d'exploitation net = Rendement du capital (avant impôt).
2. La vccp = valeur comptable des capitaux propres (taux de rendement).
3. Les moyennes de 1971 à 1980 ont été calculées par le personnel de la Commission d'enquête.

SOURCE : Basé sur les données recueillies par Price Waterhouse et l'indice des prix aux consommateurs de Statistique Canada. Tel que cité par le ministère des Affaires municipales et du Logement, 1982, p. 84.

TABLEAU 4 : Rendement des investissements financiers avant impôt

Année	Toronto, Indice 300	Certificat Oblig. à long terme	Bourse de financier 90 jours	Titre de placement financier 5 ans	Taux d'intérêt garanti de comptes d'épargne
1971	30,13	2,48	13,60	12,31	11,15
1972	44,48	-2,60	11,73	10,33	10,13
1973	29,81	4,10	8,48	9,27	7,87
1974	10,74	9,16	7,78	8,94	6,00
1975	11,02	23,32	9,84	10,09	8,45
1976	18,48	8,05	8,59	9,56	7,45
1977	−25,93	−4,55	10,97	9,70	6,50
1978	0,27	1,99	6,85	8,21	5,43
1979	27,38	8,09	5,09	7,62	4,00
1980	8,01	14,83	4,60	7,72	4,50
Moyenne annuelle	15,4	6,5	8,8	9,4	7,1

SOURCE : Exposé de la Banque du Canada. Tel que cité par le ministère des Affaires municipales et du Logement, 1982, p. 87.

TABLEAU 5 : Rendement du capital après impôt dans différentes industries

Industrie	1980	1979	1978	1977	1976	1975	1974	1973	1972	1971	Moyenne annuelle 1971-1980
Industrie en général	15,8	16,0	12,9	11,6	11,7	11,6	12,5	8,5	7,8	8,9	11,7
Construction et immobilier	9,7	10,0	8,9	8,3	8,1	7,5	7,7	6,5	5,6	6,8	7,9
Métaux primaires	13,4	12,9	11,3	8,1	6,2	7,8	11,3	9,0	6,8	7,7	9,5
Fabrication	14,3	15,0	10,4	9,8	10,7	11,1	12,9	12,1	6,9	8,1	11,1
Outillage	13,3	19,5	14,3	12,0	14,9	17,3	15,4	16,3	11,9	8,1	14,3
Appareils électriques	20,7	4,3	10,0	6,8	9,4	14,3	9,9	3,8	9,1	7,5	9,6
Échantillon d'immeubles	5,9	5,8	5,6	5,4	5,4	5,3	5,3	5,1	5,0	5,5	5,4

SOURCE : Statistique Canada 61-003 et 61-207 ainsi que les données recueillies par Price Waterhouse. Tel que cité par le ministère des Affaires municipales et du Logement, 1982, p. 86

Par exemple, le rendement du capital dans le secteur de l'immobilier et de la construction s'élevait à 9,7 p. 100 en 1980.[21] Il s'élevait à 15,8 p. 100 pour l'Industrie en général. Le rendement du capital pour les immeubles échantillonnés s'élevait à 5,9 p. 100.

Le ministère conclut :

> Généralement, le rendement des immeubles échantillonnés n'a pas été très fort comparativement aux objectifs de leur locateur, au taux d'inflation, au rendement des autres industries ou à celui de la bourse. Le rendement a toutefois été supérieur à celui du marché des obligations. Il faut signaler que là encore les choses peuvent avoir changé puisque les acheteurs d'obligations peuvent actuellement (1982) obtenir des taux d'intérêt pouvant atteindre 15 p. 100. (p. 85) (traduction libre)

Dans une étude effectuée pour la Commission d'enquête, Campbell Sharp (1984) a étudié la rentabilité de huit immeubles dont les loyers étaient réglementés et qui réunissaient 943 logements à Mississauga, à Oshawa, à Ottawa et à Toronto. Les résultats ont été accumulés pour les années 1970 à 1983 malgré le fait que le nombre d'immeubles n'a pas été constant au cours de cette période. Le nombre de logements est passé de 417 en 1970 à 943 en 1975. Il a diminué après 1980, passant à 894 en 1981, à 741 en 1982 et finalement à 611 en 1983. En ce qui a trait à l'importance de l'échantillon, les auteurs signalent :

> Compte tenu de la petitesse du groupe étudié, les observations ne sont valables que pour le groupe et les immeubles qui le composent. Même si ces immeubles sont situés dans quatre régions géographiques distinctes, on ne peut tirer aucune conclusion en ce qui a trait à l'état de l'industrie dans chaque région, entre les régions ou parmi celles-ci ou pour toute la province. Les 943 logements représentent moins de 0,1 p. 100 du nombre total de logements locatifs en Ontario. (p. 3) (traduction libre)

Le tableau 6 révèle une hausse générale du rendement du capital investi (revenu réel avant le service de la dette et la dépréciation exprimés en pourcentage du coût d'immobilisation original non déprécié - 6e rangée) passé de 9 p. 100 en 1970 à 11,9 p. 100 en 1983. Lorsqu'on soustrait le taux d'inflation du revenu, les données révèlent une diminution constante (7e rangée). De plus, le tableau 6 permet d'observer que l'accroissement de la valeur estimative du marché (4e ligne) est progressivement moindre que la valeur estimative du coût de remplacement (3e rangée) (p. 19) (traduction libre)

Les auteurs remarquent toutefois que même avant le contrôle des loyers, la rentabilité des locateurs était déjà à la baisse, que ce soit sur le plan du pourcentage du revenu ou du revenu en dollars par logement. Ils signalent pourtant que la mise en

TABLEAU 6 : Indicateurs économiques représentatifs par logement locatif, pour des années déterminées

	1970	1975	1976	1983
Indice de l'inflation (%)	97,2	138,5	148,9	277,5
Coût d'origine[1] ($)	9 634	13 223	13 240	10 948
Coût d'origine (rajusté à l'inflation) ($)	9 951	17 852	19 210	29 916
Valeur estimative du marché[2] ($)	9 578	13 078	13 811	14 422
Plus-value non réalisée ($)	(56)	(145)	571	3 474
Revenu réel en % du coût d'origine[3]	9,0	8,9	9,4	11,9
Revenu rajusté à l'inflation en % du coût d'origine[3]	9,2	6,4	6,3	4,3
Revenu réel en % du coût d'origine rajusté à l'inflation	8,7	6,6	6,5	4,3

NOTA : 1. Les coûts d'origine par logement varient à mesure que l'on ajoute ou retranche des logements de l'échantillon.
2. Revenu avant intérêts, dépréciation et impôts établis à 9 p. 100.
3. Revenu avant intérêts, dépréciation et impôts.
SOURCE : Tiré de Campbell Sharp, 1984, annexe B-II, p. 28.

place de la révision des loyers semble avoir accéléré cette diminution. (p. 23) (traduction libre) Ils font les commentaires suivants :[22]

> – La rentabilité réelle a diminué d'environ un tiers depuis 1970. Cette diminution s'est surtout produite en 1974-1975 ainsi qu'entre 1976 et 1983. L'inflation semble avoir été la cause de cette diminution en 1974 et 1975. Par la suite, l'inflation et le plafonnement des augmentations de loyers semblent avoir entraîné cette diminution de la rentabilité.
>
> – D'autre part, l'augmentation des profits réels était bien inférieure au taux d'inflation avant et après l'introduction de la révision des loyers. Toutefois, les écarts entre la croissance des profits réels et l'inflation étaient plus importants après la mise en place de la révision des loyers.
>
> – Les frais d'exploitation n'ont pas diminué au cours de cette période.

22. Pour une documentation complète des résultats et des observations, voir Campbell Sharp (1984). Leurs calculs des rendements ne tiennent pas compte de la plus-value du capital. Chacune de leurs observations semble indiquer une baisse de la rentabilité. Toutefois, dans l'ensemble, il est possible que ce ne soit pas le cas. La section 3.6.1 du rapport de la Commission d'enquête traite de ces aspects.

> Ils ont connu une croissance qui, à toutes fins pratiques, est égale à celle de l'inflation.
>
> – Les avantages de loyers plus faibles ont profité aux locataires mais ont dû être absorbés par les locateurs qui ne touchaient qu'un rendement réduit du capital investi d'autant plus que les loyers se sont accrus à un taux bien inférieur à celui de l'inflation, après 1975, (les loyers réels se sont accrus à un taux très proche de celui de l'inflation avant la mise en place de la révision des loyers).
>
> – La diminution du rendement du capital investi se reflète dans le large écart entre la valeur estimative du marché (établie à partir du revenu avant l'amortissement des intérêts et les déductions d'impôt sur le revenu) et les coûts d'origine ajustés à l'inflation.
>
> – On peut observer que, depuis 1975, les revenus réels (exprimés en pourcentage du coût d'immobilisation original) sont bien inférieurs à la marge que l'on a connue avant le premier impact de l'inflation de 1974-1975 et la révision des loyers de 1975-1976. Les rendements récents sont bien inférieurs à ceux qu'il est possible d'obtenir dans les placements sans risque, comme les bons du trésor ou les placements à terme [voir tableau 7]. (p. 38) (traduction libre)

Une étude effectuée en 1970 par Woods, Gordon and Company pour le compte de la SCHL semble constituer la seule référence disponible sur les bénéfices réalisés jusqu'en juin 1974 dans la location résidentielle. L'étude se proposait d'étudier le taux de rendement annuel net d'impôt des investisseurs dans des appartements et celui des investisseurs dans des actions ordinaires, entre 1960 et 1969, et de déterminer l'impact probable des modifications fiscales que le gouvernement fédéral envisageait d'adopter (modifications qui entrèrent en vigueur en 1971). Le rendement du capital investi dans les appartements semble être élevé (voir tableau 8). Compte tenu du régime fiscal en vigueur à l'époque, les taux de rendement acquis par ceux qui investissaient dans les logements étaient nettement plus élevés que les taux réalisés par ceux qui investissaient dans les actions ordinaires, particulièrement dans certaines catégories. Selon l'étude, après les modifications :

> Les taux de rendement obtenus par certaines catégories d'investisseurs, notamment les sociétés fermées et les sociétés ouvertes, resteraient substantiellement plus élevés que ceux des investisseurs qui placent leur capital dans les actions ordinaires, si les propositions du Livre blanc étaient adoptées. Toutefois, après l'adoption du Livre blanc, les particuliers qui investiraient dans le logement ne toucheraient que des taux de rendement à peine plus élevés que ceux des particuliers qui investiraient dans des actions ordinaires. (p. 2) (traduction libre)

TABLEAU 7 : Comparaison de la rentabilité des locateurs et des autres possibilités d'investissement, de 1970 à 1983 (pourcentage)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Titres de placement du gouv. du Canada rendement moyen sur 10 ans et plus	7,91	6,95	7,23	7,56	8,90	9,04	9,18	8,70	9,27	10,21	12,48	15,22	14,27	11,77
Rendement moyen de McLeod Young Weir – 10 provinces	9,04	8,03	8,13	8,36	9,91	10,17	10,11	9,53	9,88	10,74	13,01	15,95	15,40	n/a
Certificats d'invest. garanti de 5 ans, société de fiducie	8,51	7,69	7,64	8,25	9,75	9,55	10,05	8,94	9,31	10,46	12,36	15,39	14,43	10,57
Rentabilité des locateurs (Calcul 1 et 2)[1] – revenus réels avant intérêts et dépréciation plus la plus-value du capital en % du coût rajusté à l'inflation	8,22	17,48	12,09	12,18	13,99	8,27	10,29	6,99	7,34	9,22	9,52	8,13	6,22	−7,03
revenus rajustés à l'inflation avant intérêts et dépréciation plus la plus-value du capital en % du coût d'origine	8,74	18,38	12,68	12,34	13,78	8,06	10,02	6,81	7,15	8,95	9,21	7,73	5,93	−6,92

NOTA : 1. Voir Campbell Sharp, p. 31, pour les calculs individuels.
SOURCE : Tiré de Campbell Sharp, 1984, annexe B-V.

Les auteurs de l'étude fournissent quelques raisons qui pourraient expliquer les taux de rendement apparemment élevés du capital investi dans le logement :

> 1. L'échantillon restreint peut expliquer le rendement élevé dont jouissent les investisseurs particuliers.
> 2. Un effet de levier important peut expliquer le rendement élevé. Pour compenser cette situation, il faut ajouter que certains investisseurs n'avaient pas d'hypothèque.
> 3. On a dû formuler des hypothèses sur d'autres revenus à la disposition des investisseurs pour le calcul des abris fiscaux ainsi que sur le taux de rendement des bénéfices réinvestis.[23]

Une autre étude examine le marché de la Colombie-Britannique au début des années 1970. Dans un rapport préparé pour le médiateur des loyers de la Colombie-Britannique, Cragg (1974) établit les taux de rendement du capital à partir des réponses que les locateurs ont donné à un sondage effectué par Clarkson, Gordon and Company. On a demandé aux locateurs de révéler les valeurs marchande et de remplacement de leurs immeubles à l'automne 1974. Cragg critique la source de ces données dans les termes qui suivent :

> Il va sans dire qu'il faut considérer ces chiffres avec prudence car leur fondement exact n'est pas toujours connu. D'une part, comme le sondage était effectué pour le compte du médiateur des loyers, on est porté à croire que les locateurs ont eu tendance à surestimer les valeurs. Toutefois, on ne peut pas tenir pour acquis que la valeur des biens est excessive. Il est fort possible que de nombreux locateurs aient établi leur évaluation sur des valeurs de revente qui n'ont plus cours ou qu'ils n'aient pas suffisamment tenu compte des changements récents des coûts en capital. . . qui sont très importants. On peut aussi faire valoir que les locateurs ont jugé trop sévèrement l'impact du contrôle des loyers sur la valeur de leur immeuble. L'une ou l'autre de ces raisons produirait un préjugé plutôt négatif. (p. 57) (traduction libre)

Les taux de rendement ont été calculés à partir des réponses offertes au questionnaire. Les revenus ont, eux aussi, été établis à partir des réponses des locateurs. Les résultats se trouvent au tableau 9. Basés sur les totaux cumulés

23. Dans une analyse de l'étude effectuée par Woods, Gordon, le groupe d'étude interministériel sur l'habitation et le logement de la Colombie-Britannique (1975) laisse sous-entendre que la période sur laquelle a porté l'étude a été particulièrement rentable pour les investisseurs dans le logement. Cela expliquerait pourquoi les rendements inscrits sont élevés. En plus, ils indiquent que l'écart des résultats était excessif dans toutes les catégories à l'exception des sociétés ouvertes à grand nombre d'actionnaires où l'on a enregistré les taux de rendement les plus faibles. (C.-B. 1975, p. 16) (traduction libre).

TABLEAU 8 : Taux de rendement annuel moyen après impôt* calculé pour les investisseurs dans les logements locatifs et les actions ordinaires avant et après l'adoption du Livre blanc sur l'impôt, 1960-1969

Type d'investissement	Sociétés fermées		Sociétés ouvertes		Détenues par l'investisseur				Investissement individuel par le biais d'une société fermée	
					Détention		Vente			
	Avant %	Après %	Avant %	Après %	Avant %	Après %	Avant %	Après %	Avant %	Après %
Logements	50,22	22,61	19,24	10,14	44,41	25,70	57,21	8,55	30,06	7,47
Actions ordinaires	7,72	5,89	7,72	5,75	N.A.	N.A.	6,24	5,80	6,24	4,82

NOTA : Le présent tableau ne doit être utilisé que parallèlement avec les caractéristiques dont il est question dans le texte. N.A. = non applicable.
SOURCE : Tiré de Woods, Gordon and Company, 1970, tableau 2.

pondérés, les taux de rendement du capital tels qu'établis en fonction du revenu par rapport à la valeur de remplacement et du revenu par rapport à la valeur marchande, étaient, en 1973, de 4,43 et de 4,91 p. 100 respectivement. En 1974, ils étaient de 4,63 et de 5,09 p. 100. Les taux de rendement de 1973 étaient donc inférieurs à ceux de 1974. Selon Cragg, deux facteurs expliquent cette situation. Premièrement, les locateurs avaient reçu une augmentation du revenu après déduction des dépenses réelles. Deuxièmement, on avait utilisé la base de capital de 1974 pour calculer les taux de rendement des deux années parce que les données sur la base de capital de 1973 n'étaient pas disponibles. En fait la base de capital véritable de 1973 était légèrement inférieure. Il en résulte que l'on a sous- estimé le taux de rendement de 1973. En ce qui a trait au niveau de rendement, Cragg précise :

> Les taux de rendement indiqués au[tableau 9] ne sont guère élevés. Ils indiquent plutôt un rendement modeste des revenus locatifs et ne supportent en rien la croyance qui veut que les taux de rendement soient excessifs. (p. 59) (traduction libre)

Plus tôt dans son rapport, Cragg affirme :

> S'il est vrai qu'en général les locateurs touchent et peuvent s'attendre à toucher des profits qui dépassent ceux dont ils ont besoin pour continuer d'investir dans le logement, le contrôle des loyers pourrait faire disparaître cet excès en toute sécurité.
>
> Toutefois, on ne peut pas présumer que des profits excessifs de ce genre soient la règle générale dans l'industrie du logement locatif. Les marchés locatifs importants de la Colombie-Britannique sont constitués de

TABLEAU 9 : Taux de rendement du capital (pourcentage)

	Totaux cumulatifs Pondérés		Non pondérés	
	1973	1974	1973	1974
Revenu/valeur de remplacement	4,43	4,63	4,54	4,67
Revenu/valeur du marché	4,91	5,09	5,06	5,25
	En fonction de la moyenne de réponses (Écarts types entre parenthèses) Pondérés		Non pondérés	
	1973	1974	1973	1974
Revenu/valeur de remplacement	4,53 (1,83)	4,82 (1,87)	4,56 (1,75)	4,52 (1,94)
Revenu/valeur du marché	5,21 (1,59)	5,42 (1,70)	5,29 (1,60)	5,63 (1,74)

SOURCE : Sondage mené auprès des locateurs, tiré de Cragg, 1974, p. 58.

> nombreux propriétaires d'immeubles d'habitation. On pourrait croire que les forces de la concurrence limiteraient normalement les taux de rendement à un niveau normal. On ne dispose d'aucune étude détaillée des taux de rendement des logements locatifs en eux-mêmes, mais les chiffres présentés plus loin dans le présent rapport ne permettent pas de croire que les loyers rapportent excessivement aux locateurs. (p. 6-7) (traduction libre)

Dans son *Preliminary Report on Rent Control* (1975), Peter Larmour insiste sur le fait qu'un rendement global représente plus qu'un rendement du revenu. En ce qui a trait à l'étude de Cragg, il affirme :

> Ce montant normal constitue un rendement équitable de la valeur en capital du parc existant, grossi en raison de l'augmentation des coûts de construction. (p. 19) (traduction libre)

Après avoir exposé le rôle des facteurs de dépréciation, de l'effet de levier et de l'abri fiscal,[24] Larmour (1985) présente des calculs de rendement hypothétique où il démontre l'importance de ces facteurs sur le rendement des capitaux propres. Il soumet l'hypothèse que l'investisseur raisonnable est susceptible de financer à nouveau son immeuble au maximum, particulièrement dans un marché à la hausse, puisque cette pratique est à son avantage. (p. 28) (traduction libre) Plus loin il ajoute :

> En ce moment tous ces facteurs d'investissement font en sorte qu'un roulement rapide des immeubles locatifs serait très avantageux. Il serait intéressant de savoir si un tel roulement est en vigueur, ou jusqu'à quel point ces facteurs entreront en considération dans le marché locatif régional. En faisant le lien entre ces conclusions et les données présentées plus tôt qui faisaient état de l'impact de l'augmentation des coûts de construction sur les gains en capital dans le marché du logement, on commence à sentir l'impact réel des conclusions précédentes. En effet, s'il y a un roulement important, cela signifie que les gains en capital non réalisés ont tendance à se transformer en gains en capital réalisés et, en s'identifiant dans un sens à un coût hypothétique, la valeur augmentée du parc existant devient un coût réel. Bien que les différentes conditions susmentionnées permettent encore de réaliser des bénéfices importants, les profits réels (le flux de l'encaisse par rapport à la valeur du bien foncier ou des capitaux propres) sembleront (et seront) modestes. (p. 28, 29) (traduction libre)

24. Voir Larmour (1975, p. 22-28), ministère des Affaires municipales et du Logement (1982, chapitre 4) et Lorimer (1978, chapitre 3) pour des commentaires sur ces facteurs. Muller (1978, p. 116-117) traite de l'étalement d'impôt.

Dans une étude du marché immobilier de Vancouver, George Gau (1983) a étudié le rendement d'un échantillon de 211 immeubles producteurs de revenus, dont 140 immeubles d'habitation et 71 immeubles commerciaux, qui avaient été vendus en 1979. Tandis que l'étude du ministère des Affaires municipales et du Logement s'est appliquée à évaluer des plus-values de capital, cette étude a pu évaluer les flux de l'encaisse réversibles[25] et déterminer les rendements de détention ainsi que les gains en capital parce qu'elle portait sur un échantillon d'immeubles déjà vendus. Soixante-dix-huit pour cent des immeubles d'habitation comptaient de six à 23 logements. L'immeuble le plus petit de l'échantillon comptait quatre logements tandis que le plus grand en avait 103.

L'étude faisait appel à deux modèles de flux monétaire actualisé pour évaluer les biens fonciers, le modèle du taux de rendement interne (TRI) et celui de la valeur actualisée nette (VAN).[26] À partir de ces techniques, on a calculé trois taux de rendement des capitaux propres (RCP) nets d'impôt ainsi que trois VAN : 1) RCP-I et VAN-I, où les flux de l'encaisse nets d'impôt bénéficient d'un abri fiscal intégral sur pertes; 2) RCP-II et VAN-II, où les flux de l'encaisse nets d'impôt ne bénéficient d'aucun abri fiscal sur pertes à cause de la dépréciation, pour les années 1972 à 1979; 3) RCP-III et VAN-III, où les flux de l'encaisse nets d'impôt ne sont grevés d'aucun financement par emprunt. Pour le calcul des VAN, le taux de rendement nécessaire s'élevait à 12 p. 100 avant impôt et à 6 p. 100 après impôt, annuellement. Les résultats sont inscrits au tableau 10.[27]

TABLEAU 10 : Mesures de rendement - Immeubles d'appartements et commerciaux, Vancouver, 1979

	D'APPARTEMENTS IMMEUBLES		COMMERCIAUX IMMEUBLES	
Mesure	Moyenne	Écart type	Moyenne	Écart type
RCP-I	24,4 %	24,5 %	19,7 %	33,0 %
RCP-II	21,1 %	22,0 %	19,0 %	25,8 %
RCP-III	10,3 %	7,9 %	11,7 %	12,8 %
VAN-I	61 893 $	100 271 $	84 757 $	218 235 $
VAN-II	58 673 $	97 742 $	80 550 $	219 060 $
VAN-III	50 258 $	86 869 $	74 948 $	207 671 $

SOURCE : Tiré de Gau, 1983, tableaux 7 et 8.

25. A la fin d'une période de détention, le flux de l'encaisse réversible est égal au prix de vente de l'immeuble moins les impôts sur les gains en capitaux ainsi que toutes les taxes sur la récupération des amortissements ou des prévisions sur le coût du capital, et moins les soldes d'hypothèques au moment de la vente. Voir Gau (1983, p. 31).

26. Ces modèles sont décrits à l'annexe 2 de l'étude de Gau. (p. 30, 31)

27. Les résultats ont été calculés après avoir été ajustés en fonction de rendements infinis et de valeurs extrêmes parmi les taux de rendement. Le sous-échantillon final comprenait 131 immeubles locatifs et 64 immeubles commerciaux.

Selon Gau (1983), en ce qui a trait aux immeubles d'appartements la moyenne de 24,4 p. 100 constitue probablement le meilleur reflet de la moyenne annuelle du taux de rendement réalisé pendant la période de détention de l'investisseur, dans des conditions d'abri fiscal sur pertes. (p. 20) (traduction libre) Si les investisseurs ne font pas état de leurs pertes fiscales dans leurs déductions pour dépréciation, leur taux moyen de rendement tombe à 21,1 p. 100 (RCP-II). Gau affirme que pour ces investissements les avantages des abris fiscaux ne jouent pas un rôle déterminant dans le rendement des capitaux propres. (p. 20) (traduction libre) Il ajoute qu'un rôle plus important :

> . . . est joué par le levier financier. Lorsqu'il n'y a pas de dette, la valeur moyenne des taux de rendement (RCP-III) ne s'élève qu'à 10,3 p. 100. La différence importante entre RCP-II et RCP-III démontre clairement l'impact des leviers financiers sur le rendement immobilier. (p. 20) (traduction libre)

Alors qu'il traite du rôle de l'augmentation des prix dans le rendement total, Gau (1983) indique :

> En comparant l'importance relative des flux d'encaisse réversibles et d'exploitation, l'augmentation des prix joue un plus grand rôle que les revenus d'exploitation pour déterminer le rendement obtenu par les investisseurs de cet échantillon. Jusqu'à un certain point, la présence du contrôle des loyers fait en sorte que le flux réversible d'un nombre élevé de ces investissements dans les appartements constitue le seul élément positif de la valeur actuelle nette et, de ce fait, du bien de l'investisseur. (p. 20, 21) (traduction libre)

Le rendement des investisseurs dans les immeubles commerciaux était inférieur à celui des investisseurs dans les immeubles d'appartements et plus varié, tel que le démontre l'écart type élevé pour les immeubles commerciaux.[28]

Une comparaison de données canadiennes et américaines démontre que le rendement des immeubles à appartements avoisine le rendement des investisseurs dans le commerce au détail. Il est cependant inférieur au rendement des investisseurs dans les immeubles à bureaux.

Gau résume les niveaux de rendement dans les termes suivants :

> Les rendements élevés réalisés sur ces immeubles ne sont pas de tout repos pour les investisseurs de capitaux propres puisque les risques y sont aussi très élevés. Près de 10 p. 100 des investisseurs des deux

28. Les immeubles commerciaux comprenaient les catégories suivantes : commerce de détail, bureaux, commerce de détail et bureaux, ainsi que restaurants et bars.

> catégories d'immeubles ont subi des pertes financières (taux de rendement négatif) et près de 20 p. 100 d'entre eux n'ont pas réussi à obtenir un rendement égal à l'intérêt obtenu sur un titre gouvernemental. (p. 2, 3) (traduction libre)

2.2 *Approche fondée sur l'étude de cas*

Dans l'approche fondée sur l'étude de cas, on choisit généralement une société et, à partir de caractéristiques reliées à ses antécédents, p. ex. ses propriétaires ainsi que ses activités d'aménagement et de gestion, on analyse des questions qui portent sur les stratégies de mise en marché, les possibilités de croissance et la rentabilité. Les résultats obtenus ne sont pas censés être appliqués à toutes les sociétés de cette industrie; ils sont plutôt considérés indépendamment les uns des autres et donnent souvent un aperçu des résultats possibles qui donneront des stratégies spécifiques adoptées par les sociétés, compte tenu de leurs antécédents et de leurs méthodes de gestion.

L'étude de la société Cadillac Fairview, effectuée en 1976 par Ira Gluskin au nom de la Commission royale d'enquête sur les groupements de sociétés, établissait elle aussi les revenus locatifs différents en se penchant sur une seule société à la fois. Gluskin isole le revenu locatif du rendement de l'ensemble du portefeuille et établit la distinction entre les composantes d'immeubles d'habitation, de centres commerciaux et d'immeubles à bureaux (voir tableau 11). Gluskin (1976) déclare :

> En pourcentage de l'investissement total dans les immeubles locatifs, la marge brute d'autofinancement provenant de la location résidentielle s'élevait à 3,9 p. 100 en 1976, comparativement à 3 p. 100 pour les immeubles à bureaux et à 7,2 p. 100 pour les centres commerciaux. Le rendement franc de la location résidentielle s'élevait à 10,4 p. 100 comparativement à 9,5 p. 100 pour les immeubles à bureau et 13,4 p. 100 pour les centres commerciaux.[29] (p. 115) (traduction libre)

Il ajoute :

Ces statistiques semblent indiquer que la rentabilité du secteur de la location résidentielle se situe à mi-chemin entre les immeubles à bureaux, qui sont moins rentables, et les centres commerciaux, qui sont plus rentables. En fait, comme nous l'expliquons ci-dessous, la rentabilité économique des nouveaux appartements est la pire des trois. Les rendements historiques n'illustrent pas cette situation parce que le portefeuille de la location résidentielle est constitué d'un pourcentage plus élevé de

29. Un rendement franc permet d'évaluer le rendement monétaire après les déductions des frais généraux et administratifs mais avant le financement. A l'exemple de l'étude de Campbell Sharp, ces rendements ne tiennent compte d'aucune plus-value du capital.

TABLEAU 11 : Rendement du capital du portefeuille de revenu locatif, Cadillac Fairview, 1976 (Pourcentage)

	Rendement du flux monétaire	Rendement franc
Location résidentielle	3,9	10,4
Immeubles à bureaux	3,0	9,5
Centres commerciaux	7,2	13,4

SOURCE : Tiré de Gluskin, 1976, tableaux 37, 38, 52, 53, 67 et 68.

vieux immeubles (dont le rendement est plus élevé) que ceux du groupe de l'aménagement urbain et des centres commerciaux. (p. 115) (traduction libre)
Les nouveaux logements offriraient la pire rentabilité parce que les coûts de construction et de financement sont élevés alors que les loyers du marché sont faibles. (p. 121) (traduction libre)

Alors qu'il traite des avantages qu'offrirait la construction de nouveaux logements, Gluskin (1986) affirme :

> Il faut se rappeler que le taux de rendement ne semble pas très intéressant pour les immeubles à bureaux et pourtant on en construit toujours. La rentabilité actuelle de la construction de nouveaux hôtels est encore moins favorable, pourtant on continue d'en bâtir. Selon nous, la construction d'immeubles d'habitation reprendra dès qu'on commencera à entrevoir un rendement éventuel. (p. 121) (traduction libre)

Cadillac Fairview tirait une marge brute d'autofinancement relativement plus faible de ses logements locatifs parce que : 1) les rénovations et les réparations étaient beaucoup plus élevées et que 2) le refinancement risquait de s'avérer nécessaire compte tenu de l'âge du portefeuille de placement et des méthodes de financement à court terme autrefois employées par Cadillac (p. 121). Gluskin (1976) fait remarquer :

> Normalement, le roulement plus rapide des locataires peut compenser les facteurs négatifs. Dans un milieu où les loyers sont contrôlés, les chances d'obtenir une telle compensation sont très faibles. (p. 121) (traduction libre)

2.3 Approche fondée sur des secteurs industriels

Pour analyser la rentabilité, l'approche fondée sur des secteurs industriels s'appuie sur les renseignements qui sont disponibles et rapportés. Le degré de représentativité des résultats par rapport à l'ensemble des sociétés repose sur des aspects tels que

l'importance des sociétés interrogées par rapport à l'ensemble des sociétés, les différences entre les sociétés ouvertes et fermées ainsi que la similarité des données et des évaluations des sociétés interrogées.[30]

Le tableau 12, tiré de l'étude de Gluskin (1976), établit la rentabilité des revenus locatifs à partir de toutes les sources pour 23 sociétés immobilières ouvertes. En 1975, le rendement franc moyen, en tant que pourcentage des actifs nets moyens (mesure de rentabilité avant le financement) s'élevait à 11,3 p. 100 pour ces sociétés. Le rendement de l'encaisse représentait alors 4,2 p. 100 des actifs nets moyens.[31] Quatre des cinq sociétés les plus rentables possédaient des biens dans les centres commerciaux. Le portefeuille de deux des cinq sociétés les moins rentables était surtout composé de logements locatifs; trois de ces sociétés ne possédaient aucun centre commercial (p. 172).

Le tableau 13, tiré lui aussi de l'étude de Gluskin (1976), présente les données cumulatives de l'ensemble des portefeuilles des sociétés, comprenant les opérations d'aménagement et de vente de terrains, les ventes résidentielles (résidences en copropriété ou unifamiliales) en plus du portefeuille de revenus locatifs. Gluskin fait remarquer que :

> En 1975, l'ensemble de l'industrie réalisait un rendement monétaire de l'actif total de 6,4 p. 100, un rendement monétaire des capitaux propres de 29,5 p. 100 et un bénéfice net de 14,8 p. 100. (p. 187) (traduction libre)

Gluskin déclare que les profits élevés peuvent être reliés au secteur d'aménagement des terrains de l'industrie où l'effet de levier joue un rôle déterminant. Il élabore :

> Il ne fait aucun doute que le niveau absolu de rentabilité de l'industrie de l'aménagement immobilier a connu une baisse marquée au cours des cinq dernières années. L'auteur a fait cette déclaration très ouvertement et n'est pas d'accord avec les porte-parole de l'industrie qui ne reconnaissent pas le niveau élevé des profits. C'est l'effet de levier qui

30. A la section 1 de la présente annexe, on énumère certains problèmes reliés aux données qui ont été publiées sur l'ensemble de l'industrie et qui relèvent du logement locatif. D'autres sont étudiés dans cette section.

31. Pour un commentaire sur la méthodologie, l'explication des termes employés et les raisons qui expliquent pourquoi on n'a pas calculé le rendement des capitaux propres, voir Gluskin (1976, p. 168, 169).

TABLEAU 12: Comparaison des rendements de revenus sur les biens fonciers de 23 sociétés publiques, 1975 (en milliers de dollars)

	Locations brutes	Frais d'exploit.	Rendement franc	Intérêt	Rendement mon. des revenus sur les biens fonc.*	Revenus moyens sur les biens		
						Mont.	Pourcentage du rend. franc	Pourcentage du rend. monétaire
Cadillac Fairview	122 898	54 261	68 637	34 409	34 228	572 024	12,0	6,0
Trizec	117 200	52 800	64 400	42 400	22 000	590 000	10,9	2,0
Campeau	50 537	23 120	27 417	14 000	13 417	232 705	9,6	5,8
Oxford	40 987	10 908	30 079	21 543	8 536	238 885	12,6	3,6
MEPC	22 952	8 655	14 297	8 757	5 540	143 988	9,9	3,8
Abbey Glen	22 789	11 440	11 349	10 223	1 126	142 865	7,9	0,8
Bramalea	14 479	7 200	7 279	5 845	1 434	59 000	12,3	2,4
Y & R	13 794	6 759	7 035	3 086	3 949	62 967	11,2	6,3
Orlando	11 679	1 614	10 065	5 982	4 083	76 325	13,2	5,4
Revenue	11 291	7 207	4 084	3 000	1 084	35 504	11,5	3,1
S.B. McLaughlin	10 081	3 110	6 971	5 813	1 158	51 675	13,5	2,2
Daon	10 073	4 155	5 918	5 500	418	57 375	10,3	0,7
Sifton	8 572	3 158	5 414	3 605	1 809	43 265	12,5	4,2
Block Brothers	8 496	3 134	5 362	3 000	2 362	52 234	10,3	4,5
Halifax	8 154	4 759	3 395	2 420	975	35 732	9,5	2,7
Markborough	7 741	3 333	4 408	2 376	2 032	41 398	10,7	4,9
Imperial General	5 854	1 620	4 234	2 342	1 892	40 315	10,5	4,7
Monarch	5 228	2 273	2 955	1 200	1 755	21 033	14,1	8,3
Consolidated Building	3 047	2 146	901	1 100	(199)	15 741	5,9	neg.
Alliance	2 890	538	2 352	3 300	(52)	25 795	9,1	0,2
Nu-West	2 750	1 200	1 550	1 200	350	13 381	9,0	2,6
Richard Costain	2 069	1 292	777	1 082	(305)	14 101	5,5	neg.
Melcor	1 986	857	1 129	836	293	9 965	11,3	2,9
Totaux	505 547	215 539	290 008	182 019	107 989	2 577 133	11,3	4,2

NOTA : * Avant déduction pour les frais du siège social, généraux et administratifs.
SOURCE : Tiré de Gluskin, 1976, p. 170.

explique cette forte rentabilité.[32] (p. 157, 158) (traduction libre)

Muller (1978) a étudié le marché résidentiel de Toronto entre 1966 et 1975. Le tableau 14, extrait de cette étude, indique les taux de rendement nets d'impôt de l'avoir des actionnaires, pour cinq sociétés immobilières de Toronto. Le tableau 15, également extrait de l'étude, présente des données comparatives de neuf divisions industrielles provenant de la classification canadienne de normalisation industrielle. Muller (1978) remarque :

> Entre 1968 et 1973, les cinq promoteurs immobiliers publics ont réalisé des taux de rendement supérieurs à la moyenne quatre années sur six. Au cours de cette période, le rendement moyen des capitaux propres s'élevait à 9,6 p. 100 pour l'ensemble des promoteurs mais seulement à 7,6 p. 100 pour l'ensemble des sociétés. Puisque ces cinq promoteurs sont les plus importants de la région de Toronto, il est probable que leur taux de rentabilité soit supérieur à la moyenne des promoteurs dans cette région. Il est vrai que le taux de rentabilité rapporté de ces cinq sociétés est largement supérieur à celui de la catégorie des exploitants et promoteurs immobiliers qui s'élevait à 7 p. 100 au cours de ces six années et qui était chaque année inférieur à la moyenne de l'ensemble des sociétés. Il semble clair que les taux de rendement étaient bien supérieurs à la moyenne en 1972 et 1973. Dans la mesure où les comptes de ces cinq sociétés sont représentatifs du marché du logement de Toronto, il est évident que l'on a réalisé d'importants profits à court terme au cours de cette période. (p. 112, 115) (traduction libre)

Muller (1978) soumet l'hypothèse que les taux de rentabilité rapportés au tableau 14 sont des indicateurs inadéquats des profits réalisés sur le marché du logement de Toronto pour plusieurs raisons :[33]

> 1. L'analyse de n'importe lequel des résultats financiers est incomplète parce que les données sur les profits des sociétés fermées (sans actions publiques) ne sont pas disponibles. Il est impossible de séparer les revenus des larges sociétés ouvertes de la région de Toronto de l'activité de leur portefeuille d'aménagements non résidentiels ainsi que d'autres activités de leur portefeuille de placements.

32. Plusieurs études se sont intéressées aux sociétés d'aménagement de terrains principalement sous l'angle de la concentration des biens immeubles qui pourraient peut-être contribuer à la spéculation et à la restriction de l'offre de terrains desservis. Voir Dennis et Fish (1972 p. 323-325), Markusen et Scheffman (1977) et Spurr (1974, 1976). On analyse plus loin les sections d'une étude connexe qui traitent des profits réalisés dans les industries du marché immobilier et de l'aménagement (Muller, 1978).

33. Pour quatre des cinq sociétés, l'exploitation était axée sur les résidences unifamiliales.

TABLEAU 13 : Données comparatives des sociétés immobilières publiques, 1976 (en milliers de dollars)

	Clôture de l'exercice	Actif total	Revenu brut total	Flux monétaire brut	Revenu net	Avoir des act. ordinaires	Moyenne annuelle avoir act. ord.	Flux monétaire en % avoir moyen actions ord.	Revenu net en % avoir moyen actions ordinaires
Cadillac Fairview	29 févr. 1976	1 045 157	200 396	40 827	16 489	135 836	126 301	32,3	13,1
Trizec	31 oct. 1975	899 714	170 327	17 814	3 234	115 844	112 935	14,5	2,9
Campeau[3]	31 déc. 1975	481 695	139 696	16 467	7 568	46 734	43 037	39,3	16,3
Oxford Developments	31 mars 1976	474 800	45 911	10 327	3 033	41 869	35 365	29,2	8,6
Deltan	31 déc. 1975[7]	390 495	67 772	9 466	1 970	20 205	20 254	46,6	9,7
Abbey Glen	31 mars 1976	387 586	107 747	16 387	8 276	75 511	72 808	22,5	11,4
Bramalea	31 janv. 1976[3]	279 143	66 339	9 812	3 540	26 193	27 089	36,2	13,1
S.B. McLaughlin	31 déc. 1975	256 402	61 091	9 141	3 930	33 228	31 088	29,4	12,6
Daon Developments	31 oct. 1975	209 963	102 939	12 921	6 694	19 319	16 152	80,0	41,4
Nu-West[2]	31 déc. 1975	187 143	143 399	13 329	13 953	36 509	30 155	44,2	46,3
M.E.P.C.[3] (1)	30 sept. 1975	179 505	23 647	5 560	3 245	32 325	31 237	17,4	9,9
Cmnwlth Hol. Inns[3]	31 oct. 1975	160 361	120 695	8 522	413	21 290	21 265	38,2	–
Block Brothers	31 janv. 1976	146 767	41 631[5]	9 077	5 712	24 303	22 796	39,8	25,1
Markborough	31 oct. 1975	142 104	26 516	6 793	4 283	38 424	36 283	18,7	11,8
Orlando	31 déc. 1975	120 230	28 766	5 029	2 248	12 680	11 948	42,1	18,8
Revenue Properties	31 déc. 1975	104 476	21 479	1 827	580	20 510	20 185	9,1	2,9
Carma	31 déc. 1975	103 523	39 487	11 594	7 266	23 282	18 977	61,1	38,3
Allarco Developments	31 déc. 1975	101 356	12 999[6]	4 134	3 307	17 417	15 763	26,5	21,0
Consolidated Bldg.	28 févr. 1976	100 583	32 281	2 682	2 372	17 802	17 094	15,7	13,9
Y & P. Properties	31 déc. 1975	98 149	22 698	4 301	1 584	21 436	20 324	21,2	7,8
Alliance Bldg.	31 déc. 1975	97 706	34 202	2 922	695	10 319	8 567	34,1	8,1
Sifton Props.	31 déc. 1975	94 354	28 847	5 278	2 072	9 240	8 448	62,5	24,5
Richard Costain	31 déc. 1975	92 618	38 337	4 931	3 192	13 143	11 815	41,7	27,0
Headway	31 août 1975	81 889	34 654[4]	2 330	1 134	10 813	10 247	22,7	11,1
Four Seasons Hotels	31 déc. 1975	67 123	31 168	3 447	1 505	15 801	15 349	20,9	8,2

TABLEAU 13 : Données comparatives des sociétés immobilières publiques, 1976 (en milliers de dollars) *(Suite)*

Monarch Investments	31 déc. 1975	63 923	26 964	2 747	2 812	17 025	15 725	17,5	17,9
Imperial General	31 oct. 1975	62 126	6 337	2 061	758	11 240	10 861	19,0	7,0
Halifax Devel.	31 déc. 1975	48 149	8 154	1 033	256	8 543	8 458	12,2	3,0
Melcor	31 déc. 1975	46 931	37 313	4 450	3 494	9 990	8 249	53,4	42,4
Skyline Hotels	31 déc. 1975	42 469	32 782	308	(667)	5 247	5 581	5,5	neg.
Major Holdings	31 déc. 1975	34 681	12 167	4 494	1 538	5 373	4 722	94,7	32,1
Corporate Properties	31 déc. 1975	24 385	13 269	814	112	3 268	3 212	25,3	3,4
Sobey Leased Props.	31 janv. 1976	19 406	2 089	650	305	3 171	3 037	21,4	10,0
Abacus Cities	31 déc. 1975	16 658	17 215	2 876	1 526	3 529	2 635	109,5	57,9
Douglas Leaseholds	31 déc. 1975	13 508	1 373	340	145	5 329	4 612	7,4	3,1
		6 675 078	1 800 960	254 746	126 070	904 453	852 917	29,9	14,8

NOTA : 1. L'actif total de M.E.P.C. s'élevait à 186,8 millions de dollars au 31 octobre 1976.
2. Comprend les investissements dans la société Carma.
3. Rendements après avoir versé les dividendes privilégiés.
4. Ne comprend pas les ventes de 30,4 millions de dollars qui ne sont pas reliées à l'immobilier.
5. Ne comprend pas le revenu brut des portefeuilles de courtage et d'hypothèques de 48 millions de dollars.
6. Ne comprend pas les revenus de 50 millions de dollars qui n'ont pas été réalisés dans l'immobilier.
7. Comprend les investissements dans les sociétés Y & R et Imperial General.

SOURCE : Reproduit de Gluskin, 1976. p. 58.

TABLEAU 14 : Rendement des capitaux propres après impôt, sociétés d'aménagement publiques les plus importantes (pourcentage)

	1975	1974	1973	1972	1971	1970	1969	1968	1967	1966
Bramalea	13,5	8,0	11,8	8,6	−0,3	−2,3	11,0	9,1	12,6	7,7
Cadillac Development[1] (Cadillac Fairview)	11,9	11,0	16,2	11,9	11,0	11,0	16,1	7,4	23,7	–
Consolidated Building	13,3	28,1	26,1	29,7	17,5	18,3	−1,9	10,3	3,3	2,6
Markborough Properties	11,1	10,3	20,0	4,1	2,5	3,4	4,1	2,2	0,8	−0,4
S.B. McLaughlin	–	7,8	12,1	27,7	34,4	3,8	10,9	18,3	–	–

NOTA : – = non disponible.

[1] Données de 1974 et 1975 pour la Cadillac Fairview Corporation. Lors de la fusion, la clôture de l'exercice de Cadillac Development, prévue au 31 décembre, a été reportée au 28 février.

SOURCE : Calculé à partir des rapports annuels et des services financiers du Financial Post. Tiré de Muller, 1978, tableau 34, p. 113.

TABLEAU 15 : Profits sur les capitaux propres après impôt, neuf secteurs industriels au Canada de 1968 à 1973 (pourcentage)

	1968	1969	1970	1971	1972	1973
Agriculture, sylviculture et pêcheries	6,3	6,2	5,5	3,5	6,1	13,6
Mines	8,4	8,3	7,8	6,0	4,5	10,7
Fabrication	8,1	8,6	6,2	7,7	8,7	12,8
Construction	10,6	9,3	6,4	9,8	9,5	12,0
Transports, communications et autres services	5,1	5,2	5,1	5,7	6,1	6,4
Commerce de gros	8,2	8,6	7,2	9,8	10,1	12,1
Commerce de détail	8,6	7,6	a	a	a	a
Finance	7,4	6,6	4,4	6,1	5,1	5,7
Services	10,3	17,0	5,8	6,9	7,0	8,3
Total	7,7	7,5	6,3	7,4	7,2	9,5
Immobilier exploitants et promoteurs	7,6	7,2	5,3	6,4	7,0	8,3
Moyenne pondérée, les cinq sociétés d'amén. publiques les plus imp.	6,4	10,2	5,0	9,5	12,8	13,9

NOTA : (a) L'ajout du rendement des sociétés provinciales des alcools a faussé les présentes données au point de les rendre inutilisables.

SOURCE : Statistique Canada (61-207) et correspondance privée, tableau 4.1. Tiré de Muller, 1978, Tableau 35, p. 114.

2. Le taux de rendement net d'impôt (taux de rentabilité comptable) est incomplet pour plusieurs raisons : traitement inadéquat des gains en capital non réalisés, particulièrement sur les stocks de biens fonciers; rapports inadéquats des bénéfices provenant des impôts reportés et des

> provisions d'amortissement; traitement comptable de certains articles; et impossibilité d'identifier les profits réalisés sous forme de rétributions élevées aux cadres supérieurs et aux directeurs.[34] (traduction libre)

Muller (1978) remarque aussi que les données des deux tableaux sont fondées sur les comptes publiés des sociétés respectives et qu'elles devraient être interprétées avec prudence pour les raisons précitées.[35]

Le tableau 16 indique le taux de rendement interne du capital investi par les actionnaires, pour les cinq sociétés immobilières ouvertes du tableau 14[36]. Muller (1978) fait les remarques suivantes :

> On verra que, d'année en année, les taux de rendement internes sont légèrement supérieurs aux taux de rendement des capitaux propres correspondants principalement parce qu'on utilise les capitaux propres de l'année précédente comme dénominateur. À long terme, trois sociétés ont réalisé un rendement net d'impôt qui était constamment supérieur aux taux d'intérêt en vigueur. De plus, deux sociétés moins importantes, Consolidated et S.B. McLaughlin, ont enregistré un taux de rendement interne net d'impôt bien supérieur à 20 p. 100 par année. Toutefois, le rendement de Bramalea pour la plupart des années depuis 1970 est bien inférieur au taux hypothécaire conventionnel. En général, les taux de rentabilité varient beaucoup d'une société à l'autre et d'un exercice à l'autre pour une société donnée. Les sociétés ont toutes connu un très bon rendement entre 1972 et 1974. Certaines d'entre elles (Consolidated par exemple) ont réalisé des profits très impressionnants au cours de cette période. (p. 122) (traduction libre)

Muller (1978) apporte ses conclusions :

> Les données semblent suffisamment élevées pour permettre d'identifier une période de profits très élevés dans le marché du logement de Toronto entre (disons) 1971 et 1974. Peu de données laissent supposer qu'on ait,

34. Voir Muller (1978, p. 115-119) pour un commentaire à ce sujet. On s'accorde très peu sur l'évaluation la plus appropriée des taux de rentabilité. Bon nombre des études citées dans la présente annexe sont accompagnées de commentaires. Par exemple, voir Lorimer (1978, chap. 3 et 4), ministère des Affaires municipales et du Logement (1982, chap. 4) et Muller (1978, p. 112-119).

35. Quant au tableau 15 (et au tableau 5 de la section 2.1), les considérations définitionnelles sont de nature à affecter l'acceptation des taux de rentabilité inscrits comme des indicateurs adéquats de profits réels réalisés sur les investissements dans la location résidentielle. Voir la note Source au bas du tableau 17.

36. Pour un commentaire sur les raisons pour lesquelles Muller préfère le taux de rendement interne comme mesure d'établissement de la rentabilité, voir Muller (1978, p. 119). Voir aussi Gau (1983, p. 30, 31).

TABLEAU 16 : Taux de rendement internes de cinq sociétés d'aménagement immobilier, de 1966 à 1975

Bramalea Ltd. exerc. financier clos le 30 nov.	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
1966	14,9	14,4	13,6	8,8	6,5	7,0	8,2	8,2
1967		13,9	13,1	7,2	4,9	5,9	7,4	7,6
1968			12,5	4,9	2,8	4,5	6,4	6,8
1969				−2,2	−1,7	2,0	5,0	5,8
1970					−1,1	4,4	7,5	7,8
1971						9,4	11,8	10,8
1972							14,3	11,4
1973								8,7

Cadillac Development Corp. exerc. financier clos le 31 déc.	1968	1969	1970	1971	1972	1973
1967	9,9	14,9	13,7	13,3	13,2	14,2
1968		17,9	14,8	14,0	13,7	14,8
1969			11,6	11,9	12,3	14,8
1970				12,1	12,6	14,8
1971					13,2	16,1
1972						19,0

Consolidated Building Corp. exerc. financier clos le 28 févr.	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
1967	−8,0	1,3	−3,6	2,3	5,4	11,2	18,5	21,3	20,2
1968		11,4	−1,3	6,0	9,0	15,5	23,5	25,8	23,7
1969			−12,7	3,4	8,2	16,7	26,1	28,1	25,3
1970				22,4	20,5	28,2	38,1	37,0	31,5
1971					18,6	31,2	43,7	40,3	32,9
1972						45,1	57,8	46,7	35,6
1973							71,0	47,3	33,6
1974								34,5	24,1
1975									14,5

Markborough Properties exerc. financier clos le 31 oct.	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
1966	11,9	2,2	3,0	3,2	3,0	3,3	6,7	7,4	8,0
1967		2,3	3,3	3,3	3,2	3,5	7,0	7,7	8,3
1968			4,2	3,9	3,4	3,7	8,0	8,6	9,2
1969				3,5	3,0	3,6	8,9	9,5	10,0
1970					2,6	3,6	10,7	11,0	11,3
1971						4,6	14,8	13,7	13,4
1972							25,1	18,1	16,2
1973								11,6	12,1
1974									12,5

S.B. McLaughlin exerc. financier clos le 31 déc.	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
1968				15,5	5,6	26,5	31,1	27,8	22,8
1969					−0,2	30,5	34,7	29,8	23,5
1970						70,5	54,3	39,8	28,5
1971							42,1	29,3	20,4
1972								18,4	12,7
1973									8,5

SOURCE : Tiré de Muller, 1978, tableau 37, p. 120, 121.

TABLEAU 17 : Résultats financiers réalisés dans l'immobilier par rapport à l'ensemble des industries (autres que financières)

	Ens. des industries (Non-financières)				Immobilier exploitants et promoteurs[1]			
				(millions $)				
	1969	1970	1973	1974	1969	1970	1973	1974
1. Revenu inscrit	4 706	4 119	9 766	12 333	254	228	424	686
% cap. propres.	9,37	7,75	13,43	15,04	10,51	8,58	11,29	14,79
% cap. propres moins inflation	4,77	4,45	5,83	4,24	5,91	5,28	3,69	3,99
2. Revenu ajusté selon prof. fict. sur stocks	3 885	3 500	7 667	8 125	229	206	288	391
% cap. propres	7,73	6,58	10,55	9,92	9,46	7,75	7,67	8,43
3. Revenu ajusté selon prof. fict. sur stocks et dépréciation sous-évaluée	2 855	2 202	4 559	3 296	69	33	(59)	(152)
% cap. propres	5,68	4,14	6,27	4,02	2,85	1,24	(1,57)	(3,28)
4. Revenu dépréciation impôts reportés	9 075	8 847	16 768	20 939	522	515	930	1 207
% cap. propres	18,07	16,64	23,09	25,54	21,50	19,33	24,78	26,02
5. Dividendes payés	2 004	2 248	3 475	4 526	83	85	225	298
% cap. propres	3,99	4,23	4,78	5,52	3,41	3,21	6,00	6,43
6. Revenu en % du capital utilisé	5,8	4,7	7,3	8,1	2,4	2,0	2,9	3,3
Indice des prix aux cons.	4,6	3,3	7,6	10,8				

NOTA : La définition de Statistique Canada des exploitants et promoteurs immobiliers : établissements surtout actifs dans la propriété et l'exploitation de biens immobiliers, l'aménagement ou l'amélioration de biens immobiliers inchangés. Sont compris : les exploitants d'immeubles non résidentiels, d'immeubles d'appartements, de parcs de roulottes permanents, d'autres types de logements, et les propriétaires de terres agricoles, de forêts, de mines, de chemins de fer, de services publics ou autres loués aux exploitants. Cette industrie comprend les établissements qui s'occupent surtout du lotissement et de l'aménagement de biens immobiliers.

SOURCE : Statistiques financières des sociétés, Statistique Canada, tiré de Kalymon, 1978, tableau 4, p. 18.

> en moyenne, réalisé des taux de profits excessifs entre 1966 et 1970. On ne peut donc pas prétendre que des restrictions manifestes à long terme contrôlent l'entrée dans cette industrie. Les taux de rentabilité élevés de la période suivante donnent l'impression que la production de nouveaux logements aurait dû être plus forte. À partir des données disponibles, on ne peut pas déterminer si les contraintes provenaient du processus d'autorisation de la planification ou du pouvoir que les promoteurs détenaient sur le marché. En fait, il est possible qu'aucune de ces contraintes n'ait été obligatoire et que l'augmentation des prix ait été provoquée principalement par le manque de souplesse à court terme dans l'offre de nouveaux logements. (p. 122, 123) (traduction libre)

L'étude de Kalymon (1978) fait appel, elle aussi, aux données se rapportant au niveau de l'industrie toute entière. Il étudie les taux de rendement historiques tirés de l'investissement immobilier au cours de deux périodes : 1969-1970, alors que l'inflation était faible; 1973-1974, alors que le taux d'inflation était nettement supérieur à la moyenne historique. Pour la catégorie toutes industries, les pourcentages des revenus par rapport aux capitaux propres s'élevaient à 9,37 p. 100 en 1969 et à 15,04 p. 100 en 1974 (tableau 17). Dans l'immobilier, ces chiffres étaient de 10,51 et de 14,79 p,.100 respectivement. Après avoir rajusté le revenu en soustrayant les profits fictifs sur stocks, résultant de l'inflation, les pourcentages pour l'ensemble de l'industrie étaient de 7,73 p. 100 et de 9,92 p. 100. Dans le secteur immobilier, le rendement s'élevait à 9,46 p. 100 et à 8,43 p. 100. Kalymon soumet l'hypothèse que les rendements des capitaux propres investis dans l'industrie immobilière ressemblent beaucoup à ceux de l'Industrie en général. (p. 17)[37]

3. Commentaires

Il semble que les sociétés immobilières importantes ont connu un très bon rendement au cours de la période qui a précédé la mise en application du contrôle des loyers en Ontario. Gluskin (1976) démontre que :

> L'ensemble de l'industrie (fondé sur 23 sociétés) a réalisé un rendement monétaire de l'actif total de 6,4 p. 100 en 1975, un rendement monétaire des capitaux propres de 29,5 p. 100 et un bénéfice net de 14,8 p. 100 (p. 187) (traduction libre)

37. Une critique de l'étude de Kalymon, formulée par R. Decker, constitue une partie de l'étude publiée. Il soutient que l'immobilier est un terme générique qui regroupe des activités immobilières hétérogènes. Pour cette raison, Decker affirme que pour procéder à une étude comparative des autres industries, les biens et les revenus devraient être divisés selon le type d'activité immobilière afin de pouvoir effectuer des comparaisons avec les autres industries. Sans cette division, on risque fort de soulever des problèmes d'évaluation. Voir A Dissenting Opinion par R. Decker dans Kalymon (1978, p. 31-41).

Toutefois, quatre des cinq sociétés les plus rentables étaient actives dans l'aménagement des centres commerciaux, alors que le portefeuille d'au moins deux des entreprises les moins rentables se composait surtout de logements locatifs. Les résultats de Cadillac-Fairview, qui figuraient au centre de l'étude, indiquent :

> En tant que pourcentage de l'investissement total dans les immeubles locatifs, le rendement monétaire obtenu des logements résidentiels s'élevait, en 1976, à 3,9 p. 100 comparativement à 3 p. 100 pour les immeubles à bureaux et à 7,2 p. 100 pour les centres commerciaux. (p. 115) (traduction libre)

Bien qu'une répartition semblable ne soit pas disponible pour les 23 sociétés qui ont fait l'objet de l'étude, il est fort probable que le rendement monétaire élevé réalisé par les centres commerciaux de Cadillac Fairview est caractéristique du rendement des sociétés. Si tel est le cas, le rendement monétaire des capitaux propres serait légèrement inférieur au rendement global de 29,5 p. 100. Il est toutefois probable que les 23 sociétés qui ont fait l'objet du sondage ont réalisé plus que les 18,8 p. 100 nécessaires pour réaliser un rendement supérieur de 8 p. 100 au taux d'inflation de 1975 qui s'élevait à 10,8 p. 100. Ces résultats correspondent au rendement net d'impôt que Gau a calculé en 1983. L'étude de Gau tenait compte de la période complète de détention pour un échantillon d'immeubles commerciaux et locatifs vendus à Vancouver en 1979. Il a établi que la valeur moyenne du taux de rendement net d'impôt de l'investissement total (dette et capitaux propres) représentait 10,3 p. 100. En tenant compte de l'effet de levier, les investisseurs de capitaux propres ont réalisé tous les ans un taux de rendement moyen net d'impôt oscillant entre 21,1 et 24,4 p. 100 sur les logements (compte tenu du modèle hypothétique sur les avantages tirés des abris fiscaux) et entre 19 p. 100 et 19,7 p. 100 sur les immeubles commerciaux. Gau constate que l'augmentation des prix constituait un élément important de ces rendements. Ces résultats ne peuvent pas être associés au rendement nécessaire relié à l'inflation puisque ces immeubles ont été exploités pendant des périodes différentes. Le travail de Gau est d'une grande utilité car il tient compte de la plus-value des biens fonciers. Les calculs de Gluskin ne reflètent pas les gains en capital non réalisés.

Muller (1978) a étudié la rentabilité de l'investissement dans le logement locatif dans la région de Toronto. Cette étude couvre les dix années (1966- 1975) qui ont précédé le contrôle des loyers et se fonde sur les données de cinq sociétés immobilières ouvertes. Il a constaté que le rendement moyen des capitaux propres, au cours des six années comprises entre 1968 et 1973, s'élevait à 9,6 p. 100 pour les

promoteurs et à 7,6 p. 100 pour l'ensemble des sociétés. Selon Quirin (1986)[38], la différence entre le rendement réalisé par les promoteurs et celui de l'ensemble des sociétés dépasse de 1 p. 100 seulement la prime nécessaire pour compenser le risque supplémentaire de l'investissement dans l'immobilier.

L'étude publiée par le ministère des Affaires municipales et du Logement en 1982 et effectuée par Price Waterhouse en 1981 compare le rendement de 1975 et de 1980 pour un échantillon de 68 immeubles locatifs. L'étude a permis d'établir qu'en règle générale les immeubles de l'échantillon :

> . . .n'ont pas connu un rendement très élevé par rapport aux objectifs des locateurs, au taux d'inflation, aux rendements des autres industries ou au marché boursier. Toutefois, ils ont obtenu un meilleur rendement que les investisseurs du marché des obligations. (p. 85) (traduction libre)

L'étude de Price Waterhouse ne détermine pas le taux de rendement nécessaire en tant que base d'évaluation du rendement des locateurs interrogés. Toutefois, le tableau 3 démontre qu'entre 1971 et 1980 le taux moyen de rendement de la valeur comptable des capitaux propres s'élevait à 4,8 p. 100 alors que le taux d'inflation moyen était de 8,1 p. 100. De plus, les rendements annuels (voir le taux moyen des bénéfices d'exploitation nets au tableau 3) demeurent passablement stables au cours de cette période. Le taux de rendement est donc représentatif des périodes qui ont précédé et qui ont suivi l'introduction de la réglementation.

Par ailleurs, le rendement moyen pour l'échantillon d'immeubles de logements locatifs était inférieur au rendement nécessaire entre 1971 et 1980. En se basant sur la méthodologie de Quirin (1986) et les données présentées au tableau 4, on peut déterminer que le taux de rendement nécessaire, ajusté en fonction du risque, s'élèverait à 16,9 p. 100.[39] Le tableau 5 montre que le rendement du capital pour l'échantillon d'immeubles (5,4 p. 100) était nettement inférieur au rendement réalisé dans l'industrie en général (11,7 p. 100) au cours de la même période.

38. Au tableau 3-A2, Quirin (1986) présente des valeurs illustratives des composantes du taux de rendement nécessaire recherché par les investisseurs lors de placements à long terme, en fonction d'autres taux d'inflation et taux d'intérêt. La compensation des risques courus par les investisseurs de capitaux propres dans les grandes sociétés est de l'ordre de 5,5 à 6 p. 100. A la page 222, Quirin estime que le risque des investisseurs dans l'immobilier est supérieur de 20 à 30 p. 100 à celui de l'indice 300 de la Bourse de Toronto. On peut alors évaluer une prime de risque de l'ordre de 1,1 à 1,8 p. 100 plus élevée pour les promoteurs, par rapport à l'ensemble des sociétés. Cette évaluation est légèrement inférieure au taux de 2 p. 100 établi par Muller comme prime de risque réelle des promoteurs entre 1968 et 1973.

39. Selon les chiffres de Quirin, le taux de rendement nécessaire recherché dépasse de 28 p. 100 la différence entre l'indice 300 de la Bourse de Toronto (15,4 p. 100) et le taux sans risque (les obligations d'épargne du Canada ont un rendement moyen sur cinq ans de 9,4 p. 100). Le taux de rendement établi à partir des données de Price Waterhouse selon la méthodologie de Quirin serait alors de :
$9{,}4 + [(15{,}4 - 9{,}4) \times 1{,}25] = 16{,}9$ p. 100.

Tout comme on l'a déjà vu, l'évaluation du taux de rendement nécessaire de Quirin (1986) est probablement légèrement faible. Si on se réfère à un rendement nécessaire élevé pour démontrer des profits excessifs, par exemple avec une prime de risque plus élevée de 2,4 p. 100, comme le suggère Kalymon (1978) dans son évaluation du risque, on réduirait les évaluations des profits excessifs réalisés dans l'industrie du marché locatif.

4. Conclusions

Tout en analysant les renseignements disponibles sur les taux de rendement des investissements dans la location résidentielle, la présente annexe a étudié deux aspects. Premièrement, on a analysé les évaluations rapportées du taux de rendement minimum nécessaire pour attirer l'investissement privé dans le marché du logement locatif. Deuxièmement, on a analysé les taux de rendement réels des investissements dans le logement locatif. En ce qui a trait à la première analyse, Kalymon (1978) a établi qu'entre 1973 et 1974, le taux de rendement minimum nécessaire s'élevait à 17,85 p. 100. Quirin (1986) a établi que le taux de rendement nécessaire, au début de 1985, variait entre 17,1 p. 100 et 19,5 p. 100. Comme nous l'avons vu, puisque les grandes sociétés interrogées pour ces évaluations sont probablement en mesure de diversifier le risque, l'évaluation du taux de rendement nécessaire est peut-être faible comparativement au taux de l'industrie toute entière, y compris les petits locateurs.

Ces données, qui ne s'appliquent qu'aux promoteurs importants, indiquent que l'industrie a réalisé un taux de rendement des capitaux propres supérieur au taux de rendement compétitif pendant certaines périodes et inférieur pendant d'autres périodes. En bref, 23 sociétés ontariennes ont réalisé en 1975 un rendement net d'impôt (bénéfice net) des capitaux propres qui dépassait de 10,7 p. 100 le rendement nécessaire estimatif. On retiendra que l'année 1975, date d'introduction de la révision des loyers en Ontario, était considérée comme une période où les loyers augmentaient rapidement et que, de ce fait, le rendement était relativement élevé. Muller (1978) estime qu'entre 1968 et 1973 les rendements réels étaient supérieurs au taux de rendement nécessaire rajusté de moins de 1 p. 100 (voir note 32 en bas de page) L'étude des locateurs de l'Ontario, effectuée par Price Waterhouse, révèle qu'entre 1971 et 1980, le taux de rendement moyen des capitaux propres était de 12,1 p. 100 inférieur au taux de rendement nécessaire. À Vancouver en 1979, autre lieu et autre année considérés particulièrement rentables pour les locateurs, les investisseurs du logement locatif ont réalisé un rendement réel qui dépassait le taux de rendement nécessaire de près de 6 p. 100.

Bibliographie

Campbell, Sharp. *Survey of Financial Performance of Landlords*, étude n° 7, Toronto, Commission d'enquête sur la location résidentielle, 1984.

Colombie-Britannique. Comité d'étude interministériel sur le logement et les loyers. *Housing and Rent Control British Columbia* [rapport Jaffary], Vancouver, Comité d'étude interministériel sur le logement et les loyers, 1975.

Conseil de planification sociale du Toronto métropolitain. *Brief to the Commission of Inquiry into Residential Tenancies*, Document 84, p. 11, février 1983. (polycopie)

Cragg, J.G. *Rent Control Report*, Vancouver, Rapport au médiateur du logement de la Colombie-Britannique, 1974. (polycopie)

Decker, Robert M. «A Dissenting Opinion», dans *Profits in the Real Estate Industry*, Basil A. Kalymon, 31-41, Vancouver, Institut Fraser, 1978.

Dennis, Michael et Fish, Susan. *Programs in Search of a Policy: Low Income Housing in Canada*, Toronto, Hakkert, 1972. Gau, George W. *Determinants of Returns in Real Estate Investment and the Role of Real Estate Management*, Chicago, Institute of Real Estate Management Foundation, 1983.

Gluskin, Ira. *Cadillac Fairview Corporation Limited*, A Corporate Background Report, étude nº 3, Ottawa, Commission royale d'enquête sur les groupements de sociétés, 1976.

Kalymon, Basil, A. *Profits in the Real Estate Industry*, Vancouver, Institut Fraser, 1978.

Larmour, Peter. *Preliminary Report on Rent Control*, Vancouver, février 1975. (polycopie)

Lorimer, James. *The Developers*, Toronto, James Lorimer and Company, 1978.

Markusen, J.R., et Scheffman, D.T. *Speculation and Monopoly in Urban Development: Analytical Foundations with Evidence for Toronto*, Ontario Economic Council Research Studies nº 10, Toronto, publié pour le Conseil économique de l'Ontario par les presses de l'Université de Toronto, 1977.

Muller, R. Andrew. *The Market for New Housing in the Metropolitan Toronto Area*, étude nº 5, Toronto, Conseil économique de l'Ontario, 1978.

Ontario. Ministère des Affaires municipales et du Logement. *The Impact of Rent Review on Rental Housing in Ontario: A Staff Research Report*, Toronto, ministère des Affaires municipales et du Logement, 1982.

Pringle, John. *Ontario's Residential Tenancies: a Statistical Profile*, étude nº 30, Toronto, Commission d'enquête sur la location résidentielle, 1986.

Quirin, G. David. *Regulatory Systems and Their Applicability to Rent Controls*, étude nº 21, Toronto, Commission d'enquête sur la location résidentielle, 1986.

Spurr, Peter. *The Land Problem's Problem*, Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement, 1974.

———. *Land and Urban Development*, Toronto, James Lorimer and Company, 1976.

Woods, Gordon and Company. *Comparative Survey of the Rates of Return on Apartment and Common Stock Investment 1960-1969*, Ottawa, préparé pour la SCHL par Woods, Gordon and Company, SCHL, 1970.

Annexe F

Taux d'inoccupation en Ontario

Introduction

La présente annexe fournit une étude des taux d'inoccupation en Ontario. Elle commence par une présentation de l'information de base sur le rôle des taux d'inoccupation dans les marchés de logements locatifs. La deuxième section traite des différents modes d'évaluation des taux d'inoccupation établis par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) au cours de ses relevés semestriels du nombre d'appartements inoccupés. La troisième section porte sur la représentativité du relevé de la SCHL relativement à l'inoccupation sur l'ensemble du marché du logement locatif.

1. Le rôle de l'inoccupation

Le taux d'inoccupation des logements locatifs est l'expression en pourcentage du nombre de logements inoccupés et disponibles par rapport à l'ensemble du parc locatif.[1] Il s'agit d'une mesure de la disponibilité de logements locatifs ou de l'équilibre relatif entre l'offre et la demande. Selon Muller (1986), le marché est équilibré ou des logements sont disponibles lorsque les ménages «peuvent facilement obtenir un logement qui répond à leurs besoins au loyer équivalant à celui de la plupart des logements de taille et de qualité semblables» (p. 53, 54) (traduction libre). On considère la disponibilité immédiate de logements locatifs de qualité et de taille différentes comme un facteur essentiel de l'utilisation efficace du parc immobilier. Muller (1986) affirme :

> Lorsqu'un logement adéquat n'est pas immédiatement disponible, les

1. Dans les sections suivantes, on traite du fait que les taux d'inoccupation sont disponibles pour différents sous-marchés et différents niveaux de subdivision.

> ménages ont tendance à conserver leur logement actuel même s'il «ne leur convient plus». Par exemple un couple dont les enfants ont quitté la maison aura tendance à garder sa maison ou son appartement devenu trop grand. Lorsque des logements ne sont pas disponibles, un ménage qui reçoit une offre d'emploi dans un endroit éloigné de son logement actuel peut se voir obligé de le refuser parce que les coûts de transport encourus seraient trop élevés. (p. 54) (traduction libre)

Les analystes du logement prétendent que lorsque le marché locatif est stable et équilibré, les taux d'inoccupation sont à leur niveau normal ou maximal. Un taux d'inoccupation normal varie entre 2 et 5 p. 100. Smith (1974) a évalué à 5 p. 100 le taux d'inoccupation normal à Toronto, Winnipeg et Vancouver. Lett (1976) et Marcuse (1979) font référence àdes taux de 5 p. 100 pour des villes américaines. Plus récemment, Clayton (1984a, p. 14) déclarait :

> On considère qu'un taux d'inoccupation de deux ou trois pour cent, lors d'un des relevés semestriels de la Société canadienne d'hypothèques et de logement, représente un marché du logement équilibré.[2]

Lorsque le niveau d'inoccupation est normal, le parc de logements inoccupés sert à amortir les modifications des niveaux de loyers et les «frictions» du déménagement.[3] Par exemple, lorsqu'un locataire reçoit un avis d'augmentation importante de son loyer, il peut facilement trouver un autre logement. Les locateurs disposent d'un excédent maximum de logements inoccupés. Muller (1986) compare les appartements inoccupés aux tables vides d'un restaurant :

> Utilisons la restauration comme exemple. Il y aura toujours des restaurateurs qui considéreront qu'il vaut la peine de maintenir des prix suffisamment bas pour qu'il y ait toujours une file d'attente. D'autres demanderont des prix plus élevés et auront habituellement une table libre. Il y aura toujours des locataires qui accepteront de payer un peu plus afin de pouvoir occuper un logement immédiatement. (p. 112, note 5) (traduction libre)

Rosen et Smith (1983) soumettent l'hypothèse suivante :

> Tout comme pour le marché du travail, le marché du logement a besoin d'un certain nombre de logements inoccupés afin de faciliter le processus de recherche des acheteurs et des vendeurs de ce marché. Ce processus

2. Voir aussi Muller (1986, p. 112), Rosen et Smith (1983).

3. Les "frictions" sont associées aux coûts de transaction et de recherche. Ces aspects sont étudiés par Adams, Ing et Pringle (1986), Hulchanski (1984), Stanbury (1985) ainsi que Steele et Miron (1984).

> ainsi que l'aspect «imprévisible» des mouvements de la demande font en sorte que les fournisseurs de logements locatifs désirent conserver, non loués, un certain nombre de logements. (p. 781, 782) (traduction libre)

Marcuse (1979) décrit l'importance de disposer de logements inoccupés.[4] Il affirme que si le taux d'inoccupation est faible :

> . . .il y a une pénurie absolue de logements. Il faut entretenir un certain surplus de logements disponibles comparativement au nombre de ménages afin de permettre à un certain nombre de ces derniers de déménager, puisque les ménages ne déménageront pas tous simultanément ou instantanément en échangeant leur logement avec la précision d'une troupe de ballet. (p. 128) (traduction libre)

De plus, il fait remarquer qu'un taux d'inoccupation inférieur au niveau normal est un indicateur de pénurie sur le plan de l'offre, ce qui créera une augmentation des loyers. (p. 128) D'autre part, plusieurs études soutiennent que les loyers sont ajustés de façon imparfaite et avec des retards considérables en raison de facteurs tels que les remises sur la durée d'occupation,[5] les renseignements erronés sur les coûts et les revenus ainsi que l'impact négatif de logements inoccupés non voulus.[6]

Un taux d'inoccupation plus élevé que le niveau normal peut avoir les conséquences suivantes : une réduction des loyers; un plus grand choix de logements à la disposition des locataires; une conversion de logements locatifs à d'autres fins, et une réduction de la construction jusqu'à ce que l'on obtienne un nouvel équilibre du marché. Dans certains cas, tel que le signalent Stanbury et Vertinsky (1986), «un taux d'inoccupation élevé peut ne pas être représentatif d'un marché d'habitation favorable aux locataires,» (p. 6-85) (traduction libre) particulièrement au niveau d'un sous-marché ou du voisinage :

> Les logements peuvent être situés dans des immeubles délabrés, dans des quartiers au taux de criminalité élevé. D'autre part, les logements peuvent être de dimensions qui ne conviennent pas à la plupart des ménages. (p. 6- 85) (traduction libre)
> De plus, un taux d'inoccupation élevé :

4. Extrait de Stanbury et Vertinsky (1986, p. 6-85)

5. Les remises sur la durée d'occupation correspondent à des taux d'augmentation réduits ou des réductions de loyer pour les locataires en place depuis longtemps.

6. Pour des exemples, voir Clayton (1984a), Rosen et Smith (1983), Stanbury (1985). Les relations entre les taux d'inoccupation, les augmentations de loyers et les modifications de l'offre sont étudiées par Clayton (1984), Hulchanski (1984), Muller (1986), Rosen et Smith (1983) ainsi que Stanbury et Vertinsky (1986).

> . . .peut être le symptôme d'une économie régionale en déclin : alors qu'à court terme le parc immobilier demeure constant (même pendant plusieurs années), la demande diminue à cause de la baisse de population ou du nombre de ménages. (Ibid)

Toutefois, même dans ces circonstances, un taux d'inoccupation élevé permettra probablement aux locataires de réaliser des économies à court terme sur leur loyer jusqu'à ce que le processus d'ajustement de l'offre à un niveau normal crée un nouvel équilibre du marché.

L'inoccupation des logements résulte de l'interaction entre l'offre et la demande. Plus précisément, des taux d'inoccupation supérieurs ou inférieurs au niveau normal seront influencés par un bon nombre des mêmes facteurs qui provoquent les variations de l'offre et la demande. Des analyses traitent en profondeur de ces facteurs.[7] Il est certain que sur une base locale ou régionale, les conditions du marché local s'ajouteront aux facteurs externes, tels que les taux d'intérêt ou les politiques gouvernementales en matière de logement, pour créer des taux d'inoccupation qui varient selon les centres.

2. Calcul du taux d'inoccupation

En consultant un relevé semestriel de la Société canadienne d'hypothèques et de logement, on peut obtenir des données sur les taux d'inoccupation des immeubles d'habitation construits par le secteur privé,[8] de six logements autonomes ou plus.[9] Ces relevés sont effectués aux mois d'avril et d'octobre dans 23 régions de recensement de l'Ontario.[10] On obtient les renseignements au cours d'entrevues avec les propriétaires et les surintendants des immeubles. Aux fins du relevé, un

7. Dans des études complétées pour la présente Commission d'enquête, Chant (1986), Clayton (1984a), Ekos (1985), Environics (1985), Foot (1986), Hulchanski (1984), Marks (1984), Mascall (1985), Muller (1986), Pringle (1986), Slack et Amborski (1984), Stanbury (1985), Stanbury et Vertinsky (1986) ainsi que Steele et Miron (1984) évaluent à divers niveaux ces facteurs à la lumière des questions posées dans le cadre de ces études.

8. L'accent de la présente annexe, ainsi que des données du relevé, porte sur les taux d'inoccupation des immeubles d'habitation du secteur privé. Toutefois, il est possible d'obtenir les taux d'inoccupation des immeubles du secteur public. Voir la section 3.7.

9. Statistique Canada publie les évaluations du taux d'inoccupation pour l'ensemble du marché du logement locatif. Ces évaluations sont établies à partir des résultats du recensement du Canada sur les logements inoccupés. Les données de la SCHL sont jugées plus fiables et plus fréquemment utilisées. Clayton traite des différences entre ces deux relevés (1984b, p. 14, 15).

10. De nouveaux centres font maintenant l'objet du relevé. Au mois d'octobre 1985, 23 centres urbains ont fait l'objet du relevé. Ils comprennent : 10 RMR - les centres urbains les plus importants dont la population est supérieure à 100 000 personnes; neuf régions de recensement (RR), qui comptent entre 10 000 et 99 999 habitants; et quatre centres plus petits. Les séries qui présentent le plus de données analysables comprennent les 10 RMR. Par conséquent, les données présentées à la section 3 mettent l'accent sur les résultats des RMR.

logement inoccupé est «une unité de logement qui peut être louée immédiatement, mais effectivement inoccupée au moment du dénombrement»[11] (traduction libre). Les logements des immeubles achevés au cours des six mois qui précèdent la date du relevé ne sont pas comptés, afin d'allouer suffisamment de temps pour louer tous les logements ou de permettre l'absorption par le marché. Depuis le mois d'octobre 1981, la SCHL calcule des taux d'inoccupation différents en fonction de l'âge de l'immeuble. Les logements des immeubles achevés et sur le marché depuis 7 à 18 mois inclusivement constituent le «nouvel» univers; tous ces immeubles font l'objet du relevé. Les logements des immeubles sur le marché depuis 19 mois ou plus constituent le «vieil» univers et sont recensés par échantillonnage. L'univers d'un relevé «ordinaire» comprend le «vieil» et le «nouvel» univers. Ce calcul du taux d'inoccupation est la méthode acceptée employée pour déterminer le nombre de logements inoccupés dans le parc locatif déjà en place, avoir alloué une période de temps suffisante pour louer tous les logements. Au mois d'octobre 1985, par exemple, l'univers de la RMR de Toronto était évalué à 280 569 logements situés dans des immeubles du secteur privé de six logements ou plus, dont 235 391 (84 p. 100) faisaient partie de l'échantillonnage. Le taux d'inoccupation «total» comprend tous les immeubles qui ont fait l'objet du relevé et tous les immeubles sur le marché depuis moins de six mois. Il identifie la disponibilité totale sans tenir compte, dans le cas des immeubles tout récents, de la période de temps nécessaire à la location de tous les logements. Les résultats des relevés qui sont publiés comprennent les taux d'inoccupation des logements par taille de l'immeuble, période de construction, nombre de chambres, sous-secteurs ou sous-marchés géographiques de la région qui fait l'objet du relevé.

3. Taux d'inoccupation en Ontario

3.1 Aperçu général

Le tableau 1 présente les taux d'inoccupation pour les 10 RMR de l'Ontario. Les taux d'inoccupation indiqués représentent la moyenne des deux relevés annuels. Les séries les plus longues sont celles de Toronto et de Hamilton. Les résultats pour la plupart des autres centres sont disponibles depuis 1971.

On note des variations considérables du taux d'inoccupation selon la période ou selon les différentes régions métropolitaines. Par exemple, comme l'indique Muller (1986), entre 1965 et 1975, le taux d'inoccupation dans la RMR de Toronto variait de 1,2 à 3,3 p. 100. En 1973, il oscillait entre1,8 p. 100 à Toronto et 10,5 p. 100 à Sudbury. Certains centres comme Sudbury et Windsor où la base de l'économie repose sur des secteurs industriels particuliers (tels que les mines dans le cas de Sudbury et l'automobile dans le cas de Windsor) semblent particulièrement

11. SCHL, Bureau de Toronto, *Relevé des appartements locatifs vacants*, octobre 1985, p. 1

TABLEAU 1 : Taux d'inoccupation (1) dans les régions métropolitaines, Canada, 1965-1985 (pourcentage)

Région	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Ontario																					
Hamilton	1,4	1,5	1,4	1,9	1,3	2,2	2,2	2,2	2,3	1,9	2,4	3,1	4,3	3,9	2,5	1,5	0,9	0,6	1,0	0,7	0,4
Kitchener	–	–	–	–	–	5,4	6,3	3,3	4,5	5,1	2,7	3,0	2,9	2,7	2,3	1,7	1,2	1,0	1,6	0,7	0,4
London	–	–	–	–	4,0	4,9	4,4	6,0	6,5	4,4	2,8	2,3	1,9	2,2	4,3	5,0	2,9	2,8	3,1	1,7	0,7
Oshawa	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	1,6	1,7	3,1	2,7	0,6	0,4	1,4	0,9	0,1
Ottawa	–	7,7	2,2	1,5	1,5	1,9	1,8	2,0	2,1	3,4	2,3	2,1	1,7	1,5	3,0	3,9	1,4	0,3	0,3	0,3	0,9
St. Catharines-Niagara	–	–	–	–	–	–	–	3,1	4,1	4,7	3,2	2,2	1,4	1,6	1,6	2,2	1,4	1,5	12,0	0,9	0,5
Sudbury	–	–	–	–	–	0,3	0,3	5,2	10,5	6,9	2,1	1,2	1,2	5,4	8,5	2,7	1,3	1,1	1,2	0,9	0,8
Thunder Bay	–	–	–	–	–	–	–	0,8	1,4	1,3	0,6	0,3	0,3	1,3	1,6	1,3	1,6	1,1	0,9	0,9	0,5
Toronto	1,6	1,0	1,2	1,5	2,5	2,8	3,3	2,9	1,8	1,1	1,5	1,3	1,1	0,9	1,2	0,8	0,4	0,6	1,1	0,7	0,5
Windsor	–	–	1,1	1,6	0,6	1,4	2,0	2,0	2,5	2,1	3,4	2,5	1,3	1,0	1,4	4,9	7,7	5,2	2,4	0,9	0,7
Ouest																					
Calgary	8,0	5,8	1,6	1,3	1,8	6,3	8,7	7,8	8,3	3,4	1,2	0,3	0,2	1,0	1,0	0,7	0,5	4,1	12,0	11,7	4,8
Edmonton	6,5	2,8	2,8	2,8	3,0	3,8	5,7	6,8	6,8	3,2	0,6	0,1	0,2	0,8	2,5	2,0	1,8	4,0	8,5	10,5	5,9
Regina	–	–	–	–	10,7	10,7	6,6	2,1	1,3	0,4	0,1	0,3	0,8	2,3	2,8	1,4	1,2	0,7	2,4	2,4	3,5
Vancouver	4,0	1,5	1,0	1,3	1,0	2,4	3,5	1,5	0,7	0,2	0,2	0,6	1,6	1,5	0,6	0,1	0,1	1,3	2,0	2,3	2,5
Victoria	–	–	–	–	3,2	5,3	4,1	2,0	0,9	0,3	0,2	0,5	2,8	2,8	0,9	0,1	0,1	1,1	1,9	3,0	2,6
Winnipeg	4,9	4,1	1,7	1,6	1,7	3,0	4,6	4,9	3,8	2,3	1,9	1,5	1,5	2,8	4,8	5,0	3,9	1,8	1,2	0,9	0,9
Est																					
Chicoutimi-Jonquière	–	–	–	–	–	–	–	2,4	1,4	3,0	1,1	1,1	0,7	0,5	2,2	1,8	0,9	3,6	2,9	1,8	2,5
Halifax	5,4	3,8	2,8	0,5	0,6	2,9	3,9	3,3	2,4	2,5	2,1	1,9	2,3	2,3	2,7	1,9	0,7	0,8	1,5	0,7	0,7
Hull	–	3,9	0,8	0,5	1,0	1,5	3,9	4,5	2,8	2,1	3,5	7,4	6,9	6,4	6,3	6,3	2,8	1,3	0,7	0,8	3,4
Montréal	–	4,5	1,2	5,0	6,7	7,3	5,8	4,3	2,9	1,9	0,9	1,0	2,5	4,5	4,5	3,5	2,0	2,2	2,9	2,6	1,8
Québec	–	4,8	2,2	2,2	2,8	2,9	4,4	5,5	4,1	3,2	1,3	0,8	1,4	2,6	3,8	2,8	1,9	3,3	4,5	2,6	1,4
St-Jean (N.-B.)	–	–	–	–	0,5	2,3	1,0	1,1	1,2	0,7	0,5	5,8	8,8	7,2	3,2	3,4	3,3	3,5	4,0	4,6	3,7
St-Jean (T.-N.)	–	–	–	–	17,2	20,7	3,6	0,5	0,3	0,5	2,1	2,5	3,6	9,3	4,0	1,2	1,2	4,4	4,7	3,3	2,9

NOTA : 1. Comprend les immeubles d'initiative privée de six logements ou plus. Ne comprend pas les immeubles achevés dans les six mois qui ont précédé le sondage. Les données de 1965-1968 portent sur le mois de juin. Ensuite les évaluations correspondent à la moyenne des deux sondages annuels.

SOURCE : SCHL, bureau de Toronto, *Relevé des appartements locatifs vacants*, différentes années.

TABLEAU 2 : Taux d'inoccupation[1] dans la RMR de Toronto, 1980-1985 (pourcentage)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Toronto métropolitain :						
Toronto	0,4	0,4	0,6	0,7	0,6	0,4
Etobicoke	1,1	0,3	0,9	1,1	0,2	0,1
York	0,6	0,3	0,3	0,6	0,4	0,2
East York	0,3	0,0	0,2	0,1	0,2	0,1
Scarborough	0,5	0,3	0,5	0,7	0,3	0,2
North York	0,3	0,2	0,2	0,9	0,3	0,1
Total partiel	0,5	0,3	0,5	0,8	0,4	0,2
Mississauga	0,6	0,3	2,6	2,6	1,7	0,8
Brampton	0,5	0,3	0,4	3,0	3,1	2,7
Oakville	0,3	0,3	0,4	0,5	0,2	0,5
Caledon[2]	–	–	–	–	0,0	0,0
Région de York	–	–	–	0,4	0,2	0,1
Ajax, Pickering	–	–	–	2,2	1,2	0,0
Reste de la RMR	0,5	0,3	1,8	2,3	1,6	1,0
Ensemble de la RMR	0,5	0,3	0,7	1,0	0,6	0,4

NOTA : 1. Comprend les immeubles d'initiative privée de six logements ou plus; résultats du sondage du mois d'octobre. Ne comprend pas les immeubles achevés dans les six mois qui ont précédé le sondage.
2. Comprend les cantons de Vaughan et de King.

SOURCE : SCHL, bureau de Toronto, *Relevé des appartements locatifs vacants*, octobre, différentes années.

vulnérables aux récessions économiques. Par exemple, les taux d'inoccupation de nombreux centres de l'Ontario étaient passablement plus élevés entre 1980 et 1982 que ceux de la période qui précède immédiatement. Toutefois, au cours de la même période de trois ans à Windsor, les taux annuels d'inoccupation étaient considérablement plus élevés. Ils s'élevaient à 4,9 , 7,7 et 5,2 p. 100.

Les variations des taux d'inoccupation sont également évidentes à l'intérieur des grandes RMR. Par exemple, au mois d'octobre 1985, dans la RMR de Toronto, malgré un taux d'inoccupation généralement faible, qui variait entre 0,1 p. 100 à Etobicoke et North York, et 2,7 p. 100 dans la région de Brampton, au nord et à l'ouest du coeur de la région métropolitaine de Toronto (tableau 2).

On remarque également que les taux d'inoccupation sont plus faibles depuis la mise en place de la réglementation des loyers qu'ils ne l'étaient auparavant. À l'exception de Hamilton, tous les centres du tableau 3[12] affichaient «un taux moyen d'inoccupation supérieur à 2 p. 100 avant la mise en place de la réglementation.

12. Tiré des données de Muller (1986, tableau 2.13). Mises à jour à la fin de 1985 avec quelques corrections mineures et, dans le cas des données annuelles, arrondies à une décimale.

TABLEAU 3 : Taux d'inoccupation[1] dans certaines régions métropolitaines prédéterminées en Ontario 1965-1985 (pourcentage)

Année[2]	Toronto	Hamilton	Kitchener	London	Ottawa	Sudbury
1963	4,4	–	–	–	–	–
1964	2,8	–	–	–	–	–
1965	1,6	1,4	–	–	–	–
1966	1,0	1,5	–	–	7,7	–
1967	1,2	1,4	–	–	2,2	–
1968	1,5	1,9	–	–	1,5	–
1969	2,5	1,3	–	4,0	1,5	–
1970	2,8	2,2	5,4	4,9	1,9	0,3
1971	3,3	2,2	6,3	4,4	1,8	0,3
1972	2,5	2,2	3,3	6,0	2,0	5,2
1973	1,8	2,3	4,5	6,5	2,1	10,5
1974	1,1	1,9	5,1	4,4	3,4	6,9
1975	1,5	2,4	2,7	2,8	2,3	2,1
1976	1,1	3,1	3,0	2,3	2,1	1,2
1977	1,1	4,3	2,9	1,9	1,7	1,2
1978	0,9	3,9	2,7	2,2	1,5	5,4
1979	1,2	2,5	2,3	4,3	3,0	8,5
1980	0,8	1,5	1,7	5,0	3,9	2,7
1981	0,4	0,9	1,2	2,9	1,4	1,3
1982	0,6	0,6	1,0	2,8	0,3	1,1
1983	1,1	1,0	1,6	3,1	0,3	1,2
1984	0,7	0,7	0,7	1,7	0,3	0,9
1985	0,5	0,4	0,4	0,7	0,9	0,8
Moyennes :[3]						
Avant la réglementation	2,20	1,81	4,91	5,01	2,67	4,63
Après la réglementation	0,82	1,87	1,72	2,66	1,52	2,41
Total	1,57	1,87	2,78	3,49	2,07	3,08

NOTA : 1. Comprend les immeubles d'initiative privée de six logements ou plus. Ne comprend pas les immeubles achevés dans les six mois qui ont précédé le sondage. 2. Les données de 1963 à 1968 portent sur le mois de juin. Ensuite, les évaluations correspondent à la moyenne des deux sondages annuels. 3. La période qui précède la réglementation s'arrête avec les données de 1974. La période de réglementation s'étend de 1976 à 1985. Le total comprend 1975.

SOURCE : SCHL, bureau de Toronto, *Relevé des appartements locatifs vacants*, différentes années, selon Muller, 1986, tableau 2.13. Les corrections et les mises à jour datent de la fin de 1985.

Celui-ci est passablement inférieur depuis la mise en application de cette réglementation.» (Muller, 1986, p. 57) (traduction libre) Avant 1975, seulement deux des 47 taux d'inoccupation indiqués étaient inférieurs à 1 p. 100. Au cours de la période de 1976 à 1985, 19 des 60 observations étaient inférieures à 1 p. 100. C'est depuis 1980 que l'on a relevé la plupart des taux d'inoccupation inférieurs à 1 p. 100 (17 observations sur 30, 1981- 1985). Muller (1986) conclut :

L'impression générale est donc que malgré une variation à court terme,

> les taux d'inoccupation ont baissé de façon continuelle depuis la mise en place de la réglementation des loyers. (p. 57) (traduction libre)

La figure 1[13] souligne cette tendance à la baisse. Celle-ci est encore plus évidente dans la figure 2 où l'on présente les taux d'inoccupation pour la RMR de Toronto.

3.2 Aperçu comparatif

Le tableau 1 permet de comparer les taux d'inoccupation au Canada. Les tableaux 4 et 5 présentent les taux d'inoccupation des villes américaines pour lesquelles on a pu obtenir des données. Les mêmes informations sont présentées aux figures 3 à 8.[14] À l'exception de Halifax (figure 4) et peut-être de Winnipeg (figure 3), la tendance à la baisse des centres de l'Ontario ne se remarque dans aucun autre centre canadien. La figure 3, par exemple, démontre que les villes de Calgary, Regina, Vancouver et Edmonton ont toutes connu un faible taux d'inoccupation (presque nul) entre 1974 et 1976. Celui-ci a ensuite grimpé à près de 2 p. 100 vers la fin des années 1970. Les taux d'inoccupation de Calgary, Regina et Vancouver sont retombés aux alentours de ceux connus en 1979 et 1981 (moins de 0,5 p. 100). Ils ont recommencé à grimper par la suite dans toutes les villes de l'Ouest (à l'exception de Winnipeg) de sorte qu'à la fin de 1985 les taux d'inoccupation s'élevaient à plus de 2 p. 100. En dépit des facteurs propres à chaque centre,[15] il semble que seuls les centres de l'Ontario aient enregistré un déclin constant de leur taux d'inoccupation. Toutefois, la tension actuelle à laquelle sont soumis les taux d'inoccupation des centres de l'Ontario peut en partie s'expliquer par le retour des individus qui avaient émigré dans les provinces de l'Ouest et l'arrivée d'autres émigrés, attirés par la situation économique relativement meilleure de la province. Les taux d'inoccupation des régions d'où proviennent ces nouveaux arrivants présentent une tendance à la hausse.

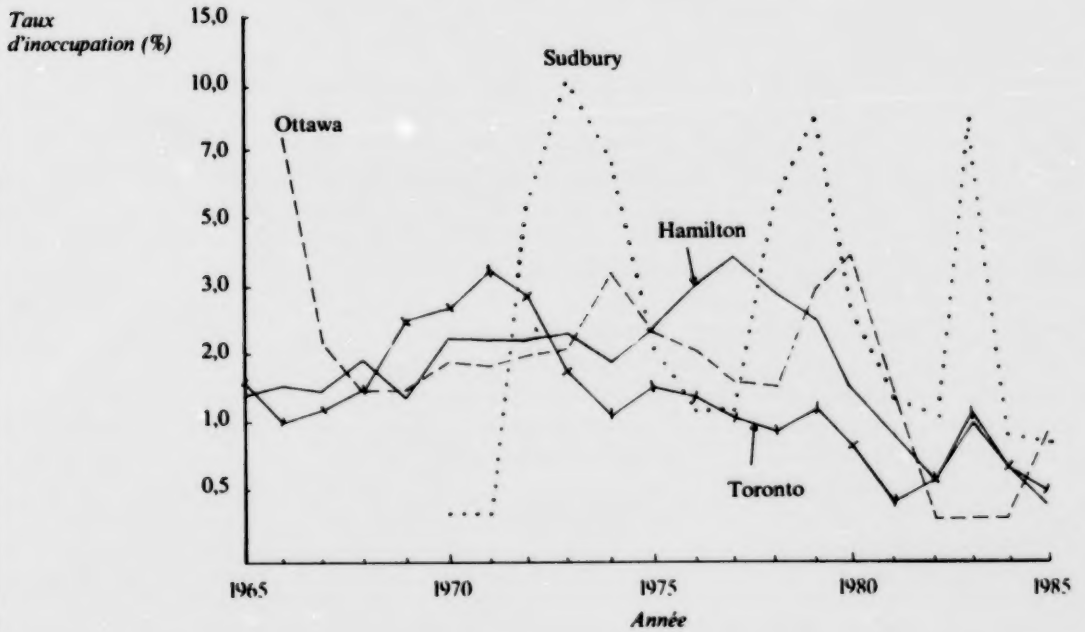
En ce qui a trait aux villes américaines, malgré une diminution observable depuis 1978 environ, le taux absolu d'inoccupation est considérablement plus élevé que celui de l'Ontario (consulter les tableaux 4 et 5, figures 5- 8). Par exemple, la figure 8 démontre que San Francisco et San Diego connaissent toutes les deux une baisse de leur taux d'inoccupation. Toutefois, lorsqu'en 1982 ces villes ont enregistré leur taux d'inoccupation le plus bas, celui-ci s'élevait encore à près de 4 p. 100. Le taux d'inoccupation plus élevé s'explique fort probablement par le fait que l'on tient compte de tous les logements qui sont disponibles, sans qu'ils le soient nécessairement dans l'immédiat (Abt Associates, 1980, p. 19). Les logements

13. Pour une meilleure clarté visuelle, les tracés ne portent que sur les centres plus importants.

14. Aux figures 3 et 4, on a éliminé deux centres afin d'accroître la clarté visuelle. Les données américaines sont divisées pour la même raison.

15. Tel qu'indiqué à la fin de la section 1.

Figure 1 : **Taux d'inoccupation[1] dans certaines régions métropolitaines prédéterminées de l'Ontario 1965-1985 (pourcentage)**



NOTA : 1. Comprend les immeubles d'initiative privée de six logements ou plus. Ne comprend pas les immeubles achevés dans les six mois qui ont précédé le sondage. Les données de 1965 à 1968 portent sur le mois de juin. Ensuite les évaluations correspondent à la moyenne des deux sondages annuels.

SOURCE : SCHL, bureau de Toronto, *Relevé des appartements locatifs vacants*, différentes années.

délabrés font eux aussi partie de la définition du bureau de recensement américain.

De plus, Stanbury et Vertinsky (1986) fournissent une analyse comparative des taux d'inoccupation. Ils mettent l'accent sur les RMR de l'Ontario et celles de l'extérieur de la province entre 1971 et 1984. Ils indiquent que, de 1976 à 1980, les deux groupes faisaient preuve d'un nombre semblable de centres dont le taux d'inoccupation était de 2 p. 100 ou moins (environ 58 p. 100 de toutes les RMR étudiées). Entre 1981 et 1984, les taux d'inoccupation des RMR hors de l'Ontario étaient supérieurs à ceux des centres de la province. En Ontario, 85 p. 100 des RMR enregistraient un taux d'inoccupation de 2 p. 100 ou moins. À l'extérieur de la province, 60 p. 100 des RMR avaient un taux d'inoccupation de 2 p. 100 ou moins. Ils ont trouvé des variations plus importantes dans les taux d'inoccupation hors de la province. Plus récemment, 13 p. 100 des RMR hors de l'Ontario rapportaient un taux d'inoccupation supérieur à 4,1 p. 100 alors que seulement 4 p. 100 des RMR de la province atteignaient un tel taux. Ils concluent :

> Que ce soit en Ontario ou hors de la province, il est clair que les taux d'inoccupation ont diminué depuis 1975. Toutefois, les données du tableau 6- 24 indiquent que cette diminution est plus importante dans les RMR de l'Ontario et que les variations des taux d'inoccupation étaient plus faibles dans les RMR de l'Ontario que dans celles hors de la province. (p. 6-90) (traduction libre)

3.3 Taux d'inoccupation en fonction de la taille du logement ou de l'immeuble

Le tableau 6 indique qu'entre 1973 et 1984, dans la RMR de Toronto, les appartements à une chambre à coucher avaient le taux d'inoccupation le plus faible. La deuxième place revenait aux appartements à deux chambres à coucher. Ces taux s'élevaient en moyenne à 0,8 et 1 p. 100 respectivement. Les taux d'inoccupation des studios et des appartements à trois chambres à coucher s'élevaient à 1,5 et 1,6 p. 100 respectivement. Pringle (1986) tire ses observations des données du relevé 1984 HOMES effectué par Environics. Ce relevé, qui traite des préférences des personnes susceptibles de déménager, a pu déterminer qu'une majorité de locataires préféraient les appartements de deux chambres à coucher (60 p. 100 dans le Toronto métropolitain). Il indique :

> Seulement 3 p. 100 des personnes interrogées à Toronto désiraient un studio et 14 p. 100, un logement à une chambre à coucher. Ces chiffres laissent sous-entendre que les logements de deux chambres à coucher seront dorénavant les plus rares. (p. 65) (traduction libre)

Au mois d'octobre 1984, les taux d'inoccupation étaient inférieurs ou égaux à 0,8 p. 100 pour toutes les dimensions de logements.[16] Stanbury et Vertinsky (1986) signalent :

> Quelle que soit la date de l'évaluation, le taux d'inoccupation absolu n'a jamais dépassé 3 p. 100, pour toutes les tailles de logements. Le tableau présente les 96 observations. On a enregistré un taux d'inoccupation supérieur à 2 p. 100 dans 16 cas seulement. Bref, indifféremment de la taille des logements, le taux d'inoccupation ne pouvait être qualifié que de faible. (p. 6-96) (traduction libre)

Entre 1973 et 1984, les tailles des immeubles de la RMR de Toronto ne semblent pas avoir influencé les taux d'inoccupation moyens (tableau 6). Le taux d'inoccupation des immeubles d'habitation de 200 logements et plus, qui s'élevait à 1,3 p. 100, était légèrement supérieur à celui des six autres catégories, dont les taux variaient de 0,8 à 1 p. 100. Au mois d'octobre 1984, la catégorie des immeubles de six à neuf logements était la seule à enregistrer un taux d'inoccupation supérieur à 1 p. 100.[17] Stanbury et Vertinsky (1986) concluent :

> Il n'y a pas de segments du marché locatif de Toronto où le taux d'inoccupation est modéré, que ce soit en fonction de la taille du logement ou de celle de l'immeuble. (p. 6-96) (traduction libre)

3.4 Taux d'inoccupation en fonction de l'âge des immeubles

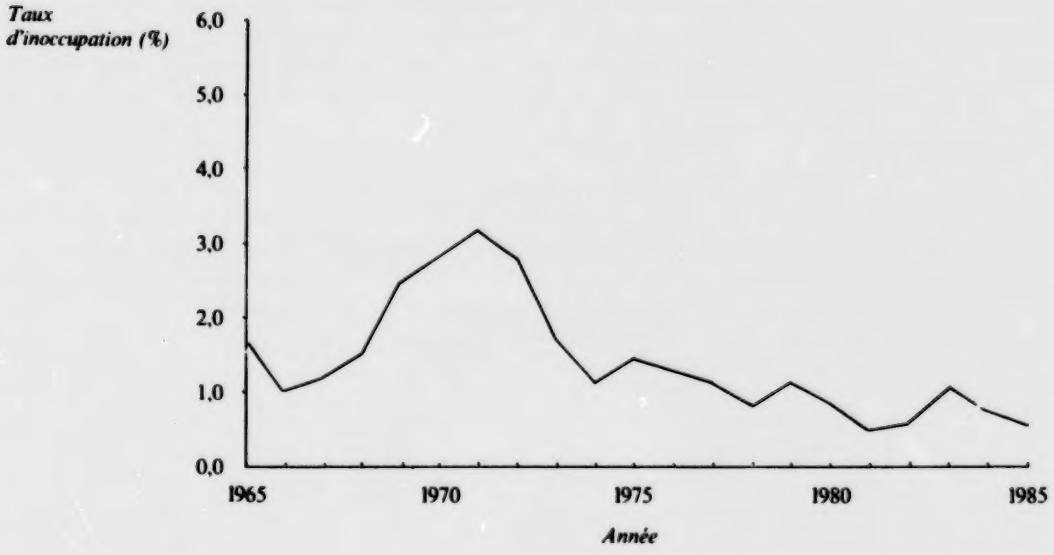
Les données cumulatives portant sur l'inoccupation, telles que celles présentées au tableau 1, dissimulent ce que Muller (1986) appelle «l'écart considérable entre le nombre de logements inoccupés dans les immeubles terminés récemment[18] par rapport aux immeubles plus vieux.» (p. 57) (traduction libre) Entre 1973 et 1984, le taux d'inoccupation moyen des «nouveaux» immeubles de la RMR de Toronto était de 7,4 p. 100. Il s'élevait à 0,9 p. 100 pour le «vieil» univers (tableau 6). Malgré un taux d'inoccupation élevé dans les «nouveaux»immeubles, celui-ci n'influence que très peu le taux d'inoccupation total parce que les nouveaux immeubles ne

16. Au mois d'octobre 1985, lors du relevé de la RMR de Toronto, les taux d'inoccupation des studios et des logements d'une, deux et trois chambres à coucher s'élevaient à 0.6 p. 100, 0,3 p. 100, 0,4 p. 100 et 0,4 p. 100 respectivement.

17. Lors du relevé du mois d'octobre 1985, les taux d'inoccupation de la catégorie d'immeubles les plus petits à la catégorie des plus grands s'élevaient à 0,9 p. 100, 0,3 p. 100, 0,4 p. 100, 0,2 p. 100, 0,3 p. 100 et 0,5 p. 100 respectivement.

18. Jusqu'à l'annonce de l'étendue du contrôle des loyers à tous les immeubles, les nouveaux immeubles n'étaient généralement pas contrôlés. Les loyers ont donc tendance à y être plus élevés que pour ceux des logements semblables mais contrôlés.

Figure 2 : **Taux d'inoccupation[1] dans les RMR de Toronto 1965-1985 (pourcentage)**



NOTA : 1. Comprend les immeubles d'initiative privée de six logements ou plus. Ne comprend pas les immeubles achevés dans les six mois qui ont précédé le sondage. Les données de 1965 à 1968 portent sur le mois de juin. Ensuite les évaluations correspondent à la moyenne des deux sondages annuels.

SOURCE : SCHL, bureau de Toronto, *Relevé des appartements locatifs vacants*, différentes années.

représentent qu'une très faible portion de l'ensemble des logements. Stanbury et Vertinsky (1986) en démontrent l'impact :

> Si on utilise les chiffres du mois d'octobre 1983, alors que le taux d'inoccupation des «nouveaux» immeubles était à son point le plus élevé

TABLEAU 4 : Taux d'inoccupation[1] dans les régions métropolitaines des États-Unis, 1970, 1975, 1978, 1982 (pourcentage)

Région	1970	1975	1978	1982
Patterson-Clifton-Passaic, New Jersey	1,7	3,3	4,3	1,4
Nouvelle-Orléans, Louisiane	8,8	7,8	7,4	8,0
Kansas City, Missouri	10,2	11,3	11,3	8,1
Columbus, Ohio	6,6	10,8	7,5	10,6
Cincinnati, Ohio	6,8	7,0	7,1	6,8
Atlanta, Georgie	6,2	15,0	8,3	7,9
San Francisco, Californie	4,6	7,2	5,3	4,0
San Diego, Californie	6,9	5,7	5,8	3,9
San Bernardino-Riverside-Ontario, en Californie	6,6	10,3	13,7	7,6
San Antonio, Texas	9,3	9,6	8,5	7,8
Rochester, New York	5,0	8,6	7,7	3,6
Philadelphie, Pennsylvanie	5,0	7,0	8,1	8,4

NOTA : 1. Le taux d'inoccupation correspond au pourcentage du nombre de logements à louer à l'année longue par rapport à l'ensemble du parc locatif, soit tous les logements occupés et tous les logements vacants à l'année longue à louer ou loués, mais inoccupés.

SOURCE : Département du Commerce américain, bureau de recensement, *Current Housing Reports, Annual Survey*, différentes années.

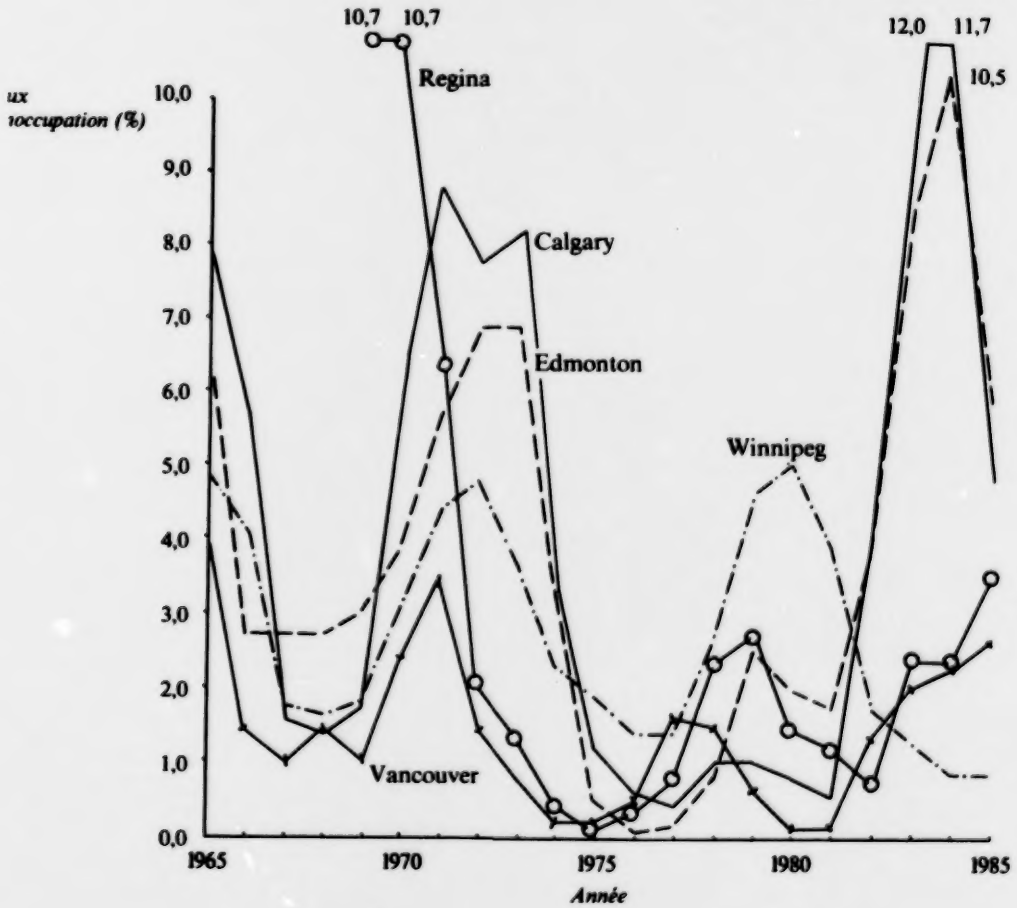
TABLEAU 5 : Taux d'inoccupation[1] dans les régions métropolitaines des États-Unis, 1970, 1975, 1979, 1983 (pourcentage)

Région	1970	1975	1979	1983
Chicago, Illinois	6,5	6,7	6,6	6,9
Miami, Floride	5,2	11,1	6,6	9,5
Hartford, Connecticut	3,6	6,8	4,5	4,6
Denver, Colorado	5,2	8,8	6,7	7,7
Portland, Oregon-Washington	7,4	7,1	7,6	8,3
Baltimore, Maryland	5,3	5,2	5,7	6,9
Houston, Texas	11,7	8,0	11,4	17,1
New York, New York	2,2	5,3	4,2	3,7

NOTA : 1. Le taux d'inoccupation correspond au pourcentage du nombre de logements à louer à l'année longue par rapport à l'ensemble du parc locatif, soit tous les logements occupés et tous les logements vacants à l'année longue à louer ou loués, mais inoccupés.

SOURCE : Département du Commerce américain, bureau de recensement, *Current Housing Reports, Annual Survey*, différentes années.

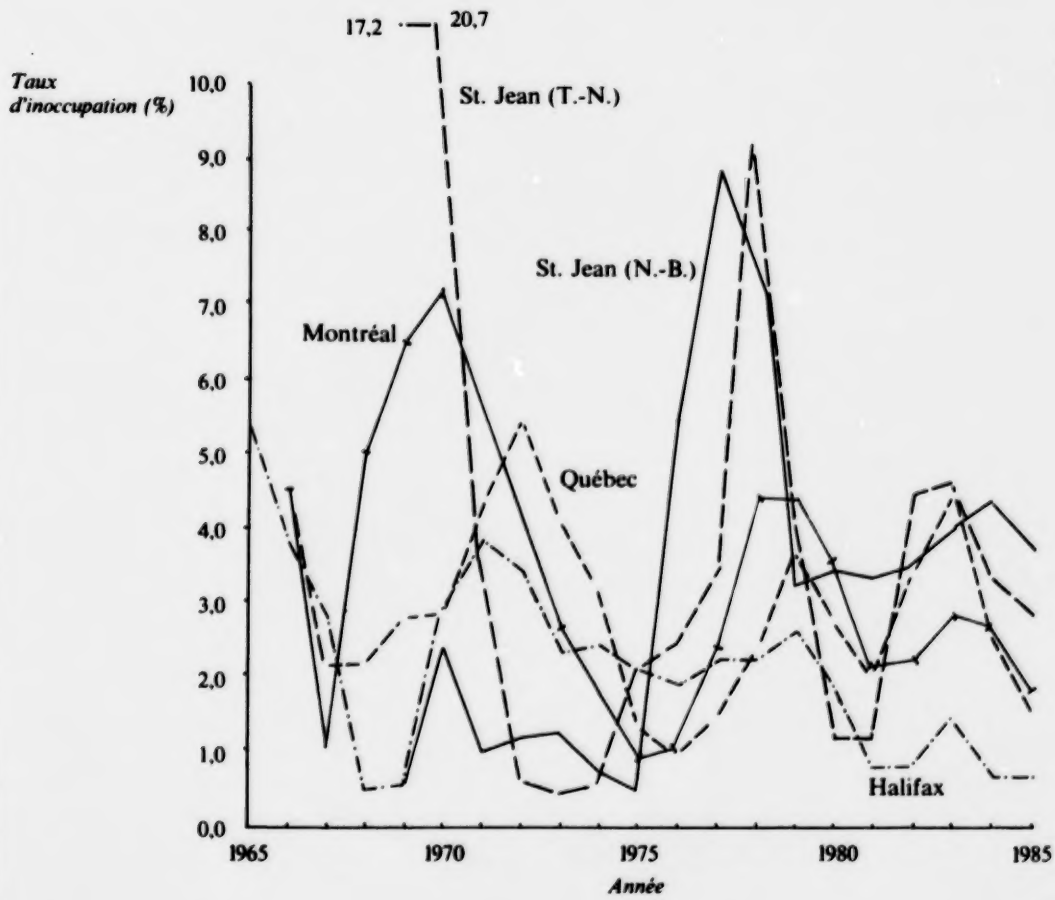
Figure 3 : **Taux d'inoccupation[1] dans certaines régions métropolitaines prédéterminées dans les provinces de l'Ouest, 1965-1985 (pourcentage)**



NOTA : 1. Comprend les immeubles d'initiative privée de six logements ou plus. Ne comprend pas les immeubles achevés dans les six mois qui ont précédé le sondage. Les données de 1965 à 1968 portent sur le mois de juin. Ensuite les évaluations correspondent à la moyenne des deux sondages annuels.

SOURCE : SCHL, bureau de Toronto, *Relevé des appartements locatifs vacants*, différentes années.

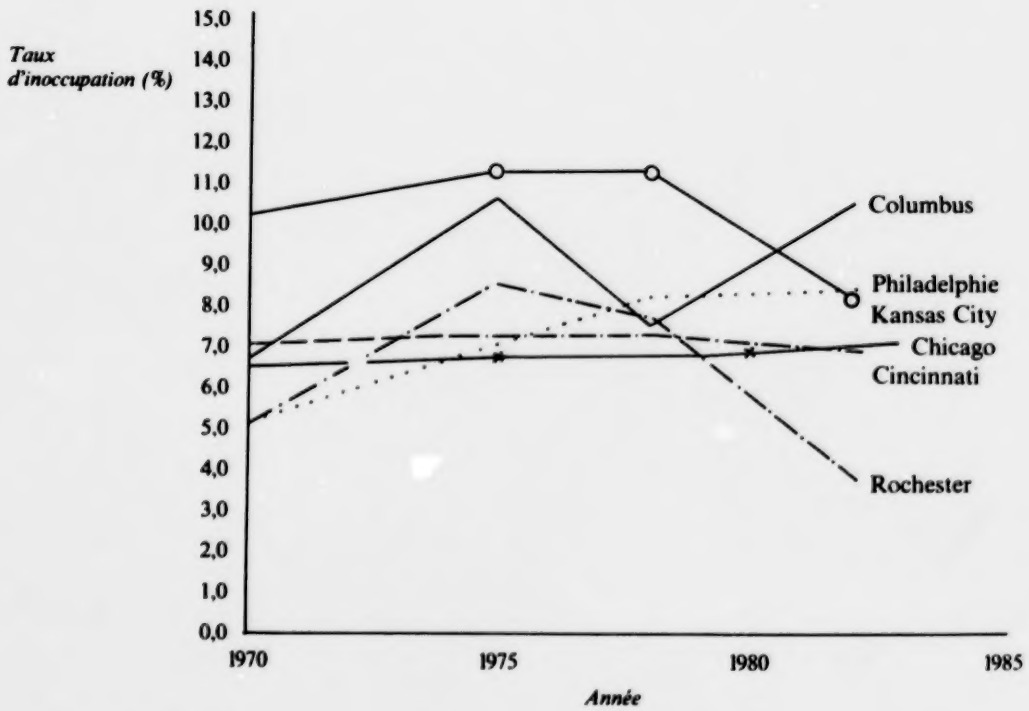
Figure 4 : **Taux d'inoccupation[1] dans certaines régions métropolitaines prédéterminées au Québec et dans les provinces maritimes, 1965-1985 (pourcentage)**



NOTA : 1. Comprend les immeubles d'initiative privée de six logements ou plus. Ne comprend pas le immeubles achevés dans les six mois qui ont précédé le sondage. Les données de 1965 à 1968 portent sur l mois de juin. Ensuite les évaluations correspondent à la moyenne des deux sondages annuels.

SOURCE : SCHL, bureau de Toronto, *Relevé des appartements locatifs vacants*, différentes années.

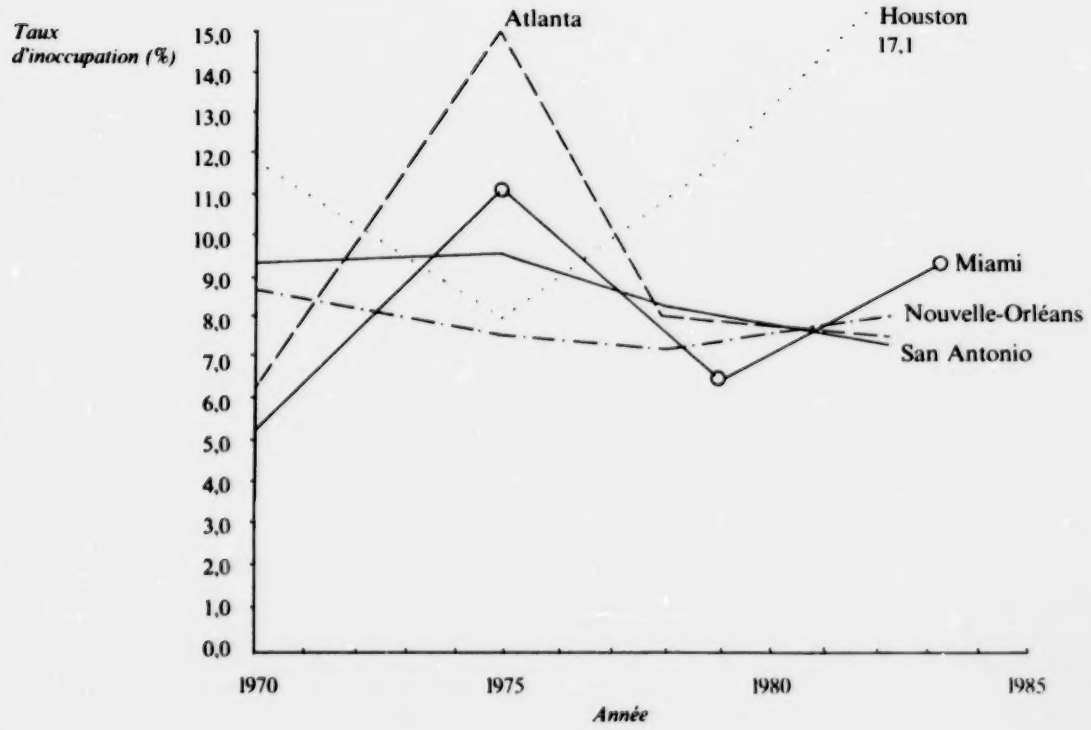
Figure 5 : **Taux d'inoccupation[1] dans les régions métropolitaines des États-Unis, 1970-1983 (pourcentage)**



NOTA : 1. Le taux d'inoccupation correspond au pourcentage du nombre de logements à louer à l'année longue par rapport à l'ensemble du parc locatif, soit tous les logements occupés et tous les logements vacants à l'année longue à louer ou loués, mais inoccupés.

SOURCE : Département du Commerce américain, bureau des recensements, *Current Housing Reports, Annual Survey*, différentes années.

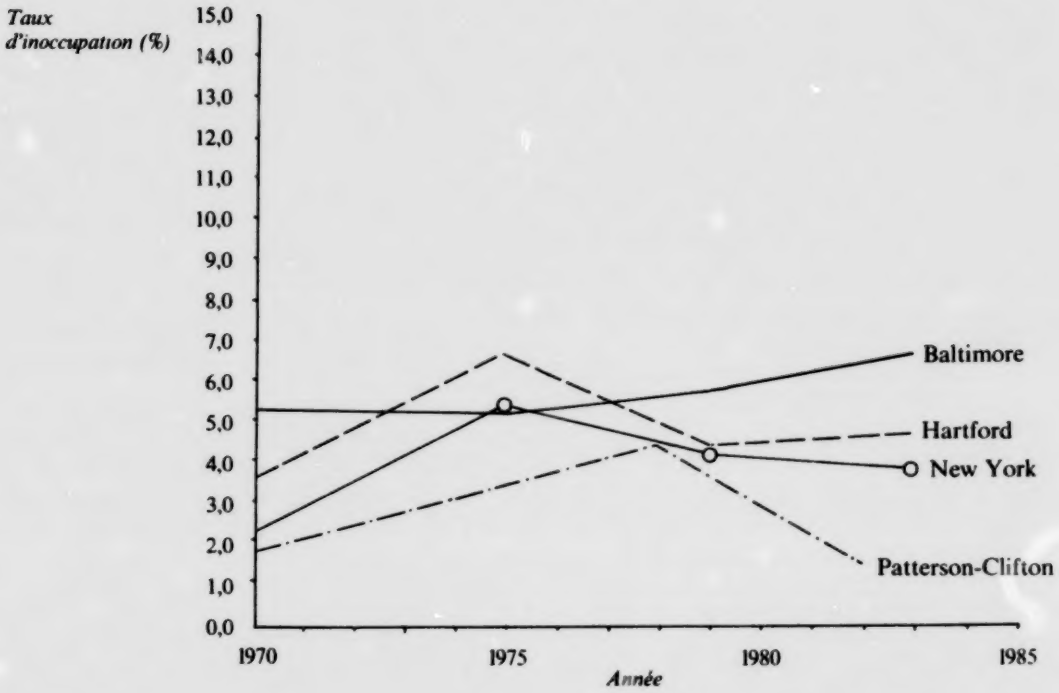
Figure 6 : **Taux d'inoccupation[1] dans les régions métropolitaines des États-Unis, 1970-1983 (pourcentage)**



NOTA : 1. Le taux d'inoccupation correspond au pourcentage du nombre de logements à louer à l'année longue par rapport à l'ensemble du parc locatif, soit tous les logements occupés et tous les logements vacants à l'année longue à louer ou loués, mais inoccupés.

SOURCE : Département du Commerce américain, bureau des recensements, *Current Housing Reports, Annual Survey*, différentes années.

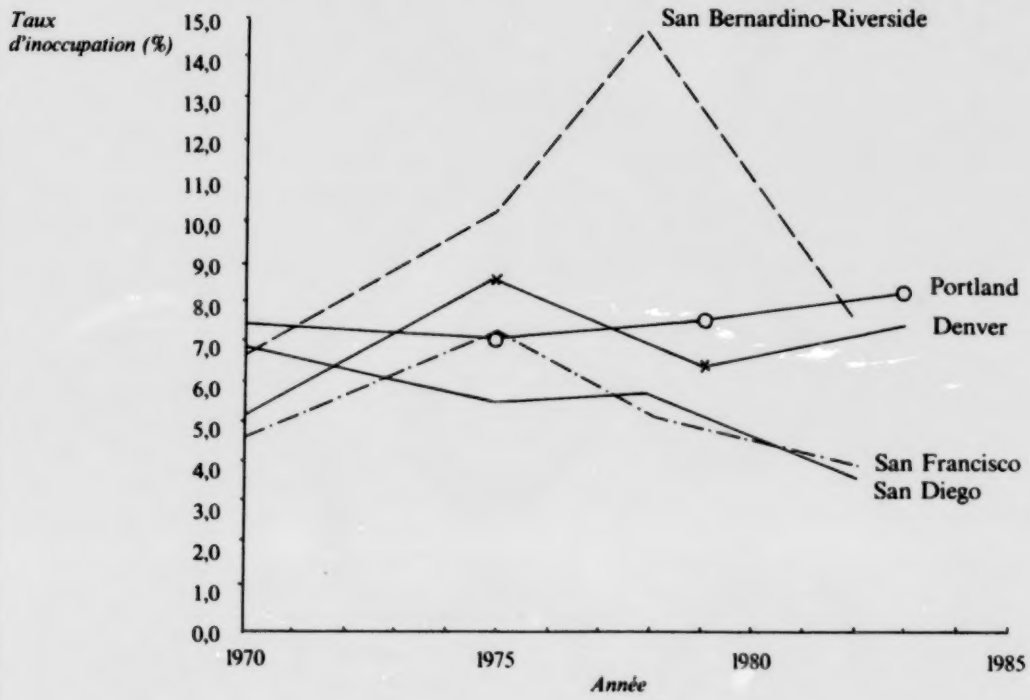
Figure 7 : **Taux d'inoccupation[1] dans les régions métropolitaines des États-Unis, 1970-1983 (pourcentage)**



NOTA : 1. Le taux d'inoccupation correspond au pourcentage du nombre de logements à louer à l'année longue par rapport à l'ensemble du parc locatif, soit tous les logements occupés et tous les logements vacants à l'année longue à louer ou loués, mais inoccupés.

SOURCE : Département du Commerce américain, bureau des recensements, *Current Housing Reports, Annual Survey*, différentes années.

Figure 8 : **Taux d'inoccupation[1] dans les régions métropolitaines des États-Unis, 1970-1983 (pourcentage)**



NOTA : 1. Le taux d'inoccupation correspond au pourcentage du nombre de logements à louer à l'année longue par rapport à l'ensemble du parc locatif, soit tous les logements occupés et tous les logements vacants à l'année longue à louer ou loués, mais inoccupés.

SOURCE : Département du Commerce américain, bureau des recensements, *Current Housing Reports, Annual Survey*, différentes années.

TABLEAU 6 : Taux d'inoccupation[1] par dimension de logements et par dimension et âge d'immeubles, RMR de Toronto, 1973-1974

	Nombre de chambres				Structure de dimensions des logements							Univers[2]		
	Studio	Un	Deux	Trois	6-9	10-19	20-29	30-49	50-99	100-199	200	Vieux	Neuf	Total
Juin 1973	2,4	1,9	2,2	2,2	2,2	1,9	1,2	1,6	1,7	2,0	3,0	2,0	5,0	2,1
Déc.	1,4	1,6	1,5	1,5	0,8	1,5	0,9	1,3	1,2	1,6	2,1	1,5	4,3	1,5
Juin 1974	2,1	1,1	0,8	0,9	0,8	1,0	1,0	1,1	0,7	0,9	1,6	0,9	4,0	1,0
Déc.	1,3	1,0	0,9	2,1	0,7	0,5	0,6	0,8	0,7	1,0	1,7	0,9	4,7	1,1
Avr. 1975	1,4	1,0	1,0	2,3	0,3	0,4	1,1	0,8	0,9	1,0	1,9	0,9	5,0	1,1
Oct.	2,0	1,6	1,7	2,9	0,7	1,1	1,1	1,3	1,4	1,5	2,8	1,7	4,3	1,8
Avr. 1976	2,0	1,1	1,5	2,2	0,7	1,6	1,1	1,5	0,9	1,4	1,8	1,2	6,0	1,4
Oct.	1,5	1,1	1,2	1,8	0,9	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0	1,6	1,0	8,8	1,2
Avr. 1977	2,2	1,0	1,1	1,5	0,7	1,2	1,3	1,4	1,0	0,9	1,5	1,0	11,5	1,2
Oct.	1,6	0,8	1,0	1,4	0,5	0,9	1,3	1,1	0,9	1,0	1,1	0,9	4,9	1,0
Avr. 1978	1,7	0,7	0,9	1,1	0,5	1,1	1,7	1,1	0,8	0,7	0,8	0,9	1,8	0,9
Oct.	1,8	0,6	0,7	1,4	0,9	1,0	0,7	0,9	0,7	0,8	0,9	0,8	7,4	0,8
Avr. 1979	2,5	1,0	0,9	2,1	1,2	1,0	1,9	1,1	0,9	1,2	1,3	1,0	13,2	1,2
Oct.	1,6	0,9	1,0	3,0	1,2	1,2	1,0	1,2	0,8	1,0	1,4	1,0	9,8	1,2
Avr. 1980	2,4	0,6	0,8	2,4	1,9	0,9	1,5	1,1	0,8	0,7	1,2	0,9	6,9	1,0
Oct.	0,9	0,3	0,4	1,4	0,6	0,4	0,6	0,8	0,4	0,3	0,5	0,4	2,5	0,5
Avr. 1981	0,8	0,3	0,3	0,6	0,9	0,7	0,4	0,6	0,3	0,3	0,3	0,4	1,2	0,4
Oct.	0,4	0,2	0,3	0,5	1,4	0,8	0,4	0,4	0,3	0,2	0,2	0,3	0,9	0,3
Avr. 1982	0,7	0,2	0,4	0,8	0,8	0,4	0,5	0,7	0,5	0,2	0,3	0,3	6,1	0,4
Oct.	1,0	0,5	0,7	0,8	0,6	1,0	0,6	0,8	0,6	0,3	0,9	0,5	14,3	0,7
Avr. 1983	1,6	0,9	1,3	1,8	0,7	1,1	0,8	1,5	1,1	1,1	1,4	1,1	14,1	1,2
Oct.	0,9	0,8	1,1	1,5	1,0	0,9	0,5	1,0	0,7	1,1	1,1	0,7	17,6	0,8
Avr. 1984	0,8	0,6	0,9	1,0	0,8	0,7	0,9	0,8	0,6	0,5	1,0	0,6	16,5	0,6
Oct.	0,8	0,5	0,7	0,6	1,4	0,5	0,8	0,7	0,5	0,5	0,6	0,5	7,5	0,6
Moyenne	1,5	0,8	1,0	1,6	0,9	1,0	1,0	1,0	0,8	0,9	1,3	0,9	7,4	1,0

NOTA : 1. Comprend les immeubles d'initiative privée de six logements ou plus. Ne comprend pas les immeubles qui ont été achevés dans les six mois qui ont précédé le sondage. 2. Le vieil univers se compose des immeubles qui sont sur le marché depuis 19 mois ou plus. Le nouvel univers comprend les immeubles qui sont sur le marché depuis sept à 18 mois.

SOURCE: SCHL, bureau de Toronto, *Relevé des appartements locatifs vacants*, différents numéros, tel que cité dans Pringle, 1986, Tableau 2-21, p. 91.

> (17,6 p. 100) et que celui des «vieux» immeubles s'élevait à 0,7 p. 100, on remarque que le relevé de la SCHL dénombre 270 321 logements dans le vieux parc alors que le «nouveau» parc ne compte que 4 655 logements. En d'autres termes, le «nouveau» parc, au taux d'inoccupation élevé, ne représente que 1,7 p. 100 du total des nouveaux et des vieux logements. Le taux d'inoccupation *total* du nouveau parc s'est élevé à 1 p. 100 alors que celui du vieux parc, à lui seul, était de 0,7 p. 100 (p. 6-91) (traduction libre)

Au mois d'octobre 1985, le taux d'inoccupation du «vieux» parc était de 0,3 p. 100 (275 752 logements). Il s'élevait à 4,6 p. 100 pour le «nouveau» parc (4 817 logements). Une fois ces deux taux combinés, le taux d'inoccupation ordinaire s'élevait à 0,4 p. 100. Au mois d'avril 1986, le taux d'inoccupation du «vieux» parc était, encore une fois, de 0,3 p. 100 (277 271 logements) et de 4,2 p. 100 pour le «nouveau». Toutefois, il n'y avait que 2 890 «nouveaux» logements. Une fois combiné, le taux d'inoccupation s'élevait à 0,3 p. 100.

3.5 Taux d'inoccupation en fonction des niveaux de loyer et des types de logements

Depuis le mois d'avril 1985, pour la RMR de Toronto, et le mois d'octobre 1985, pour la RMR d'Ottawa (partie ontarienne), il est possible d'obtenir les taux d'inoccupation par niveaux et catégories de loyers. Les tableaux 7, 8 et 9 présentent le nombre de logements total et la répartition de l'inoccupation par catégorie de prix et par type de logement (nombre de chambres à coucher).[19] Cette répartition est présentée en pourcentage. Les données de tous les tableaux démontrent que, toute proportion gardée, l'inoccupation est plus élevée dans la catégorie des appartements les plus chers. Par exemple selon le tableau 7, tiré du relevé effectué dans la RMR de Toronto au mois d'octobre 1985, les logements dont la catégorie de loyers se situait entre 650 et 749 dollars par mois (consulter la colonne Total) regroupaient 25,1 p. 100 de tous les logements inoccupés. Toutefois, relativement au nombre total de logements, on remarque une tendance marquée à la hausse puisque cette catégorie de logements ne représente que 5,9 p. 100 de l'ensemble des logements. Par opposition, alors que la catégorie des loyers qui se situaient entre 350 et 449 dollars par mois représentait 36,12 p. 100 de tous les loyers, le taux d'inoccupation dans cette catégorie de loyers ne représentait que 7,4 p. 100 de tous les logements inoccupés.

L'élargissement des catégories afin d'en créer une de 549 dollars ou moins et une de 550 dollars ou plus par mois met un accent encore plus prononcé sur la

19. Dans chacun des tableaux, les données enregistrées par la SCHL utilisent d'autres catégories de loyers.

TABLEAU 7 : Taux de répartition des logements et de l'inoccupation par échelle de loyers et catégorie de logements

	Échelle des loyers (dollars par mois)							
Catégorie de logement	349 0	449 350	549 450	649 550	749 650	999 750	1000	Total
Studio								
% de tous les logements	3,89	2,86	0.75	0,12	0,01	0,03	0,00	7,66
% inoccupation totale	5,3	1,2	1,6	0,4	0,0	1,9	0,0	10,4
1 chambre								
% de tous les logements	5,53	21,03	9,62	3,39	0,89	0,53	0,23	41,22
% inoccupation totale	0,9	4,9	3,1	9,8	4,4	1,9	5,2	30,2
2 chambres								
% de tous les logements	0,55	11,86	15,70	7,92	3,18	2,05	0,57	41,93
% inoccupation totale	0,1	1,3	2,9	7,9	16,4	13,2	7,1	48,9
3 chambres								
% de tous les logements	0,01	0,37	2,59	3,25	1,82	0,74	0,49	9,27
% inoccupation totale	0,0	1,1	0,2	1,9	4,3	3,0	1,1	11,6
Total								
% de tous les logements	9,98	36,12	28,66	14,68	5,90	3,35	1,29	100,0[2]
% inoccupation totale	6,4	7,4	7,9	19,9	25,1	20,0	13,5	100,0[2]

NOTA : 1. Fondé sur les données des sondages effectués régulièrement et portant sur les immeubles d'initiative privée de six logements ou plus, à l'exception des immeubles construits dans les six mois qui ont précédé le sondage. Neuf logements vacants qui n'ont pas été enregistrés dans l'échelle des loyers lors du sondage de la SCHL ne figurent pas sur ce tableau. 2. Les colonnes ne totalisent pas 100 p. 100 en raison de la pondération.

SOURCE : Cité par la SCHL, bureau de Toronto, *Relevé sur les appartements locatifs vacants*, octobre 1985.

tendance à la hausse des niveaux de loyer des logements inoccupés. En se basant encore une fois sur le tableau 7, alors que le loyer de 78,5 p. 100 (19,9 + . . . + 13,5) de tous les logements inoccupés dépassait 550 dollars ou plus par mois, seulement 25,22 p. 100 (14,68 + . . . + 1,29) de tous les logements faisaient partie de cette catégorie de loyers.[20] Inversement, 74,76 p. 100 de tous les loyers étaient de 549 dollars ou moins par mois, alors que le taux d'inoccupation n'était que de 21,7 p. 100 dans cette catégorie. À quelques exceptions près, on a pu observer des résultats semblables dans les catégories des types de logements. La figure 9 reproduit les données du relevé effectué à Ottawa au mois d'avril 1986. Là encore, on remarque la tendance à la hausse des logements inoccupés. Selon le bureau de la

20. Compte tenu de la pondération, le total n'égale pas 100.

TABLEAU 8 : Taux de répartition des logements et de l'inoccupation par échelle de loyers et catégorie de logements, RMR de Toronto, avril 1985[1]

	Échelle des loyers (dollars par mois)						
Catégorie de logement	349 0	449 350	549 450	649 550	749 650	750 750	Total
Studio							
% de tous les logements	4,72	2,61	0,59	0,06	0,04	0,03	8,05
% inoccupation totale	2,5	3,7	5,3	0,5	0,5	0,4	12,9
1 chambre							
% de tous les logements	7,29	22,02	7,83	2,64	0,76	0,34	40,88
% inoccupation totale	1,29	8,38	4,11	8,38	3,43	3,12	28,2
2 chambres							
% de tous les logements	0,95	15,08	14,85	6,84	2,32	1,79	41,83
% inoccupation totale	0,1	1,7	4,7	8,2	17,4	15,1	47,1
3 chambres							
% de tous les logements	0,01	0,64	3,58	2,75	1,24	1,03	9,25
% inoccupation totale	0,0	0,2	1,7	1,2	4,3	4,0	11,4
Total							
% de tous les logements	12,97	40,35	26,85	12,29	4,36	3,19	100,0[2]
% inoccupation totale	3,9	13,9	15,7	18,3	25,7	22,5	100,0[2]

NOTA : 1. Fondé sur les données des sondages effectués régulièrement, portant sur les immeubles d'initiative privée de six logements ou plus, à l'exception des immeubles construits dans les six mois qui ont précédé le sondage. Soixante-six logements vacants qui n'ont pas été enregistrés dans l'échelle des loyers lors du sondage de la SCHL ne figurent pas sur ce tableau. 2. Les colonnes ne totalisent pas 100 p. 100 en raison de la pondération.

SOURCE : Tel que cité par la SCHL, bureau de Toronto, *Relevé sur les appartements locatifs vacants*, avril 1985.

SCHL à Ottawa :

> Le loyer moyen pour un logement de deux chambres à coucher est évalué à 529 dollars. Pourtant, environ 80 p. 100 des logements inoccupés sont supérieurs à ce niveau. Pour les logements d'une chambre à coucher, l'écart est moins important puisque seulement 60 p. 100 des logements ont un loyer supérieur à 424 dollars, ce qui représente le niveau de loyer moyen pour ce type de logement.

À Toronto, dans les catégories des types de logements, il y avait plus de logements inoccupés parmi les logements de deux chambres à coucher que parmi les logements d'une chambre à coucher, même si ces deux types de logements représentaient des pourcentages presque identiques de l'ensemble des logements

(consulter la colonne Total, tableaux 7 et 8). À Ottawa (tableau 9), il y avait plus de logements de deux chambres à coucher inoccupés que de logements d'une chambre à coucher, même si en termes de proportion du marché cette dernière catégorie de logements domine le marché.

3.6 Taux d'inoccupation dans les petits immeubles

Au mois d'avril 1985, le bureau de la SCHL à Ottawa a procédé à un relevé spécial qui portait sur l'inoccupation dans les petits immeubles (du secteur privé) de six logements ou moins. Le relevé tenait compte de la partie ontarienne de la RMR d'Ottawa (qui comprend Hull au Québec). Environ 20 p. 100 de tous les immeubles de trois, quatre ou cinq logements ont fait partie du relevé. Dans ces immeubles, le taux d'inoccupation était de 1 p. 100. Le taux d'inoccupation des immeubles de six logements ou plus (relevé ordinaire de la SCHL) était de 0,9 p. 100. La SCHL a

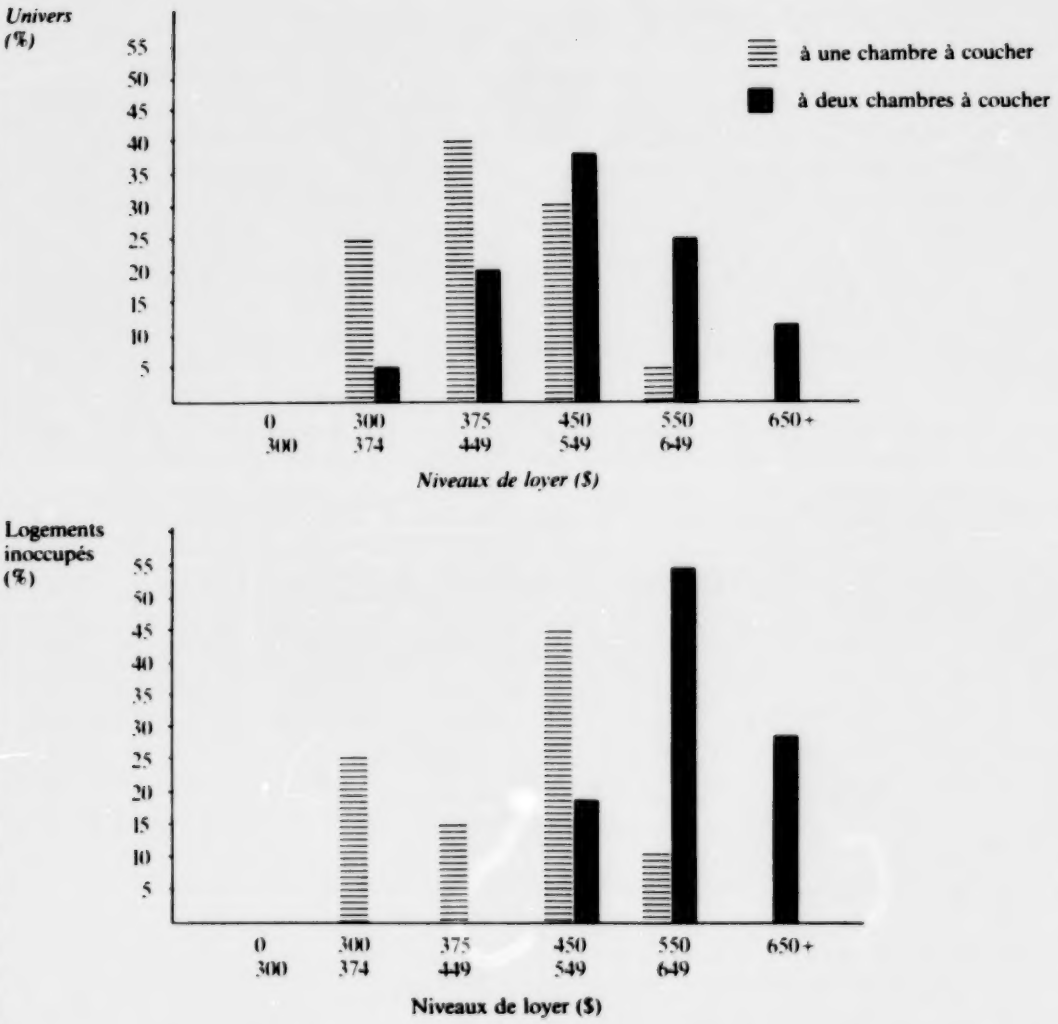
TABLEAU 9 : Taux de répartition des logements et de l'inoccupation par échelle de loyers et catégorie de logements, RMR de Toronto, octobre 1985[1]

	Échelle des loyers (dollars par mois)					
Catégorie de logement	299 0	374 300	449 375	549 450	550+	Total
Studio						
% de tous les logements	2,04	4,31	1,95	0,0	40,06	8,40
% inoccupation totale	1,7	3,5	2,3	0,0	0,3	7,8
1 chambre						
% de tous les logements	1,07	13,03	19,32	14,00	1,12	48,53
% inoccupation totale	0,3	11,3	13,3	8,1	3,2	36,1
2 chambres						
% de tous les logements	0,10	2,0	59,10	14,84	12,96	39,04
% inoccupation totale	0,0	0,6	1,7	8,4	37,6	48,3
3 chambres						
% de tous les logements	0,00	0,0	20,20	1,25	2,56	4,03
% inoccupation totale	0,0	0,0	0,3	1,2	6,4	7,8
Total						16,69
% de tous les logements	3,21		19,41	30,57	30,13	100,0[2]
% inoccupation totale	2,0	15,3	17,6	17,6	47,4	100,0[2]

NOTA : 1. Fondé sur les données des sondages effectués régulièrement, portant sur les immeubles d'initiative privée de six logements ou plus, à l'exception des immeubles construits dans les six mois qui ont précédé le sondage. Soixante-six logements vacants qui n'ont pas été enregistrés dans l'échelle des loyers lors du sondage de la SCHL ne figurent pas sur ce tableau. 2. Les colonnes ne totalisent pas 100 p. 100 en raison de la pondération.

SOURCE : Tel que cité par la SCHL, bureau de Toronto, *Relevé sur les appartements locatifs vacants*, octobre 1985.

Figure 9 : **Pourcentage[1] de la répartition des logements par échelle de loyers et comparaison de la répartition des logements inoccupés par nombre total et catégorie de logements[2] dans la RMR d'Ottawa, avril 1986.**



NOTA : 1. Les pourcentages des taux d'inoccupation ne totalisent pas 100 p. 100 puisque l'on ne tient pas compte d'un petit nombre de logements qui n'ont pas été inscrits par niveaux de loyer.
2. Les logements inoccupés sont situés dans les immeubles d'initiative privée de six logements ou plus. Ne comprend pas les immeubles achevés dans les six mois qui ont précédé le sondage.

SOURCE : Adapté de la SCHL, bureau d'Ottawa, *Rental Apartment and Row Housing Vacancy Survey*.

conclu qu'il n'y avait pas de différences significatives entre les deux relevés.[21] En d'autres termes, les résultats du relevé ordinaire des immeubles de six logements ou plus peuvent être considérés comme représentatifs du taux d'inoccupation dans tous les immeubles (du secteur privé) à Ottawa. D'autre part, le relevé de Mascall (1985) a établi que le taux d'inoccupation était plus faible dans les immeubles de cinq logements ou moins et que les logements y étaient moins rapidement disponibles que dans les immeubles plus grands.[22]

3.7 Taux d'inoccupation dans les immeubles d'initiative publique

On peut obtenir de la SCHL les taux d'inoccupation des immeubles d'initiative publique. Ces données sont habituellement regroupées par RMR. Compte tenu des longues listes d'attente pour les logements à loyer subventionné et du faible nombre de logements de ce type (environ 13 p. 100 en 1981) par rapport à l'ensemble du parc locatif[23], les taux d'inoccupation des immeubles d'initiative privée et d'initiative publique (tableau 10) ne sont pas substantiellement différents de ceux des immeubles d'initiative privée seulement (voir tableau 1).[24]

4. Relevé de la SCHL : représentativité de l'échantillonnage

À la section 2, nous avons présenté différentes mesures d'évaluation du nombre de logements disponibles qui sont tirées du relevé de la SCHL sur les logements inoccupés. La présente annexe met l'accent sur la mesure la plus utilisée, c'est-à-dire l'univers de relevé «ordinaire» des immeubles d'initiative privée de six logements ou plus, sur le marché depuis plus de sept mois. Les résultats de ce relevé ne sont pas nécessairement représentatifs de la disponibilité des logements dans l'ensemble du marché locatif.

Pringle (1986) compare le nombre de logements qui ont fait l'objet d'un relevé par la SCHL à l'évaluation du parc locatif effectuée lors du recensement. Il a établi que la représentation des RMR de la province a tendance à varier selon l'importance des villes, allant de 28 p. 100 pour Thunder Bay à 59 p. 100 pour Toronto (p. 191).

21. SCHL, bureau d'Ottawa, *Rental Apartment and Row Housing Vacancy Survey*, avril 1986, annexe II.

22. Ils affirment que les différences légères peuvent être attribuables à des irrégularités d'échantillonnage.

23. La section 4 traite de la représentativité des taux d'inoccupation établis par la SCHL par rapport aux logements disponibles sur l'ensemble du marché locatif.

24. Depuis quelques années, les logements à loyer subventionné représentent une part plus importante de l'accroissement net du parc locatif. Voir Muller (1986, p. 37-43).

TABLEAU 10 : Taux d'inoccupation[1] dans les régions métropolitaines prédéterminées, immeubles d'initiatives publique et privée, 1965-1985 (pourcentage)

Région	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Ontario																					
Hamilton	1,3	1,4	1,4	1,9	1,3	2,1	2,0	2,0	2,2	1,8	2,4	3,0	4,0	3,7	2,7	1,7	1,2	0,7	1,1	0,8	0,5
Kitchener	–	–	–	–	–	5,3	6,0	3,2	4,4	4,8	2,6	3,0	2,8	2,7	2,2	1,6	1,2	0,9	1,5	0,6	0,4
London	–	–	–	–	3,9	5,0	4,3	5,7	6,0	4,0	2,5	2,1	1,7	2,0	3,8	4,5	2,6	2,5	2,8	1,6	0,7
Oshawa	–	–	–	–	–	–	–	–	2,0	3,0	2,0	1,9	1,5	1,2	2,7	3,4	1,3	0,3	0,2	0,3	0,1
Ottawa	8,7	7,3	1,9	1,4	1,4	1,7	1,8	1,8	2,0	3,0	2,0	1,9	1,5	1,2	2,7	3,4	1,3	0,3	0,2	0,3	0,8
St. Catharines																					
Niagara	–	–	–	–	–	–	–	3,1	3,9	4,4	2,9	2,0	1,5	1,7	2,1	2,3	1,2	1,3	1,8	0,9	0,5
Sudbury	–	–	–	–	–	0,3	0,3	5,1	10,3	6,8	1,8	1,0	4,6	7,7	2,6	1,1	1,0	1,0	1,0	0,7	0,7
Thunder Bay	–	–	–	–	–	–	–	0,7	1,2	1,1	0,5	0,3	0,2	0,9	1,1	0,9	1,1	0,8	0,7	0,7	0,4
Toronto	1,5	0,9	1,1	1,4	2,3	2,5	3,0	2,6	1,6	0,9	1,3	1,1	1,0	0,8	1,1	0,9	0,4	0,5	1,0	0,7	0,5
Windsor	–	–	1,0	1,5	0,6	1,3	1,8	2,0	2,3	2,7	3,5	2,6	1,3	0,8	1,4	4,3	7,6	4,8	2,1	1,0	0,7
Ouest																					
Calgary	7,8	7,2	1,4	1,1	1,8	6,5	8,6	7,8	8,3	3,6	1,2	0,3	0,3	1,2	1,3	0,9	0,5	3,8	11,4	11,8	5,7
Edmonton	6,5	2,3	2,3	2,3	3,0	3,8	5,7	6,8	6,7	3,1	0,6	0,1	0,2	0,9	2,5	1,9	1,8	1,8	8,3	10,5	6,4
Regina	–	–	–	–	3,8	10,7	6,5	2,1	1,3	0,4	0,1	0,3	0,8	2,2	2,7	1,4	1,2	0,6	2,2	2,2	3,1
Saskatoon	–	–	–	–	10,1	20,3	16,4	4,6	3,4	1,0	0,1	0,1	0,2	0,9	2,1	1,2	1,2	1,5	2,6	2,8	2,8
Vancouver	4,0	1,3	1,0	1,3	1,0	2,3	3,3	1,4	0,6	0,2	0,2	0,5	1,6	1,4	0,6	0,1	0,1	1,1	1,8	2,1	2,4
Victoria	–	–	–	–	3,2	5,2	4,1	1,9	0,9	0,3	0,2	0,4	2,7	2,8	0,9	0,1	0,1	1,0	1,9	2,8	2,4
Winnipeg	4,9	4,1	1,5	1,5	1,6	2,9	4,5	4,7	3,6	2,1	1,7	1,4	1,5	2,6	4,4	4,5	3,6	1,6	1,1	0,9	0,9
Est																					
Chicoutimi-Jonquière	–	–	–	–	–	–	–	2,9	2,0	3,0	1,3	0,8	0,5	0,6	1,8	1,6	0,8	2,7	2,4	1,5	2,0
Halifax	3,9	3,4	2,5	0,4	0,5	2,6	3,7	3,0	2,3	2,5	2,4	2,2	2,2	2,4	2,8	1,9	0,8	0,7	1,4	0,6	0,7
Hull	9,0	3,5	0,8	0,5	0,9	2,1	3,0	3,6	2,4	2,0	3,7	7,2	8,1	8,1	7,6	7,3	4,2	1,3	0,6	0,7	2,8
Montréal	5,9	4,4	1,2	4,7	6,4	7,1	5,7	4,3	3,0	1,9	0,9	1,0	2,5	4,5	4,5	3,6	2,0	2,1	2,9	2,5	1,8
Québec	6,4	5,1	2,2	2,2	2,8	2,8	4,6	6,3	4,3	3,0	1,3	0,9	1,4	2,6	3,5	2,6	1,7	2,9	4,0	2,2	1,3
St-Jean (N.-B.)	–	–	–	–	0,4	1,5	0,7	0,8	0,7	1,5	0,4	5,4	11,2	11,0	7,3	3,7	3,4	3,1	3,3	3,8	3,2
St-Jean (T.-N.)	–	–	–	–	17,2	20,7	3,6	0,5	0,3	0,4	1,7	2,1	3,0	7,3	3,3	1,3	1,0	3,5	3,8	2,7	2,3

NOTA : 1. Comprend les immeubles de six logements ou plus. Ne comprend pas les immeubles achevés dans les six mois qui ont précédé le sondage. Les données de 1965 à 1968 portent sur le mois de juin. Ensuite les évaluations correspondent à la moyenne des deux sondages annuels

SOURCE : SCHL, bureau de Toronto, *Relevé des appartements locatifs vacants*, différentes années.

La moyenne non pondérée des 10 RMR s'élevait à 45 p. 100. Pringle fait observer que «les résultats de ce relevé semblent indiquer que celui-ci est représentatif des conditions générales du marché dans les villes les plus importantes». (p. 191) (traduction libre) Le ministère des Affaires municipales et du Logement (1983) signale que 34 p. 100 des logements des 10 RMR étaient situés dans des immeubles de cinq logements ou moins (tableau 5). La majorité des logements à l'extérieur des 10 RMR (c.-à-d. : situés dans des centres urbains plus petits ou dans des régions rurales) se trouvant dans de petits immeubles, soit environ 75 à 80 p. 100 (estimation prudente), il est raisonnable de supposer qu'environ 45 p. 100 de tous les logements locatifs de l'Ontario se trouvent dans des immeubles plus petits de six logements ou moins. Ainsi, près de la moitié des logements locatifs de la province ne font pas l'objet des relevés de la SCHL.

À la section 3.6, on indique que la SCHL a procédé à un relevé spécial des petits immeubles d'habitation. Ce relevé concluait qu'il n'y avait pas de différences significatives entre les résultats du relevé ordinaire et le nombre de logements inoccupés dans les immeubles qui ne font pas partie du relevé ordinaire. En d'autres termes, le relevé de la SCHL pour Ottawa était relativement représentatif du nombre de logements inoccupés dans l'ensemble des immeubles du secteur privé. Abt Associates (1980)[25] commente les résultats des évaluations du nombre de logements inoccupés dans les petits immeubles situés à East York dans la RMR de Toronto. Le taux d'inoccupation s'élevait à 0,9 p. 100 pour les petits immeubles et à 0,6 p. 100 pour les immeubles de six logements ou plus. Selon les auteurs, cette différence n'est pas significative d'un point de vue statistique. Ces résultats semblent appuyer ceux du bureau de la SCHL à Ottawa.

Dans le relevé Mascall (1985), les petits immeubles (moins de six logements) représentaient 36 p. 100 de l'échantillonnage mais 58 p. 100 des logements disponibles immédiatement. D'autre part, les immeubles plus gros (six logements ou plus) comptaient moins de logements inoccupés (environ 45 p. 100). Toutefois, le taux d'inoccupation global n'a pas changé de façon appréciable compte tenu des proportions relatives que ces deux catégories de tailles d'immeubles occupent sur le marché.[26]

La section 3.5 démontre que les taux d'inoccupation pour les RMR de Toronto et d'Ottawa, établis lors du relevé de la SCHL, ne sont pas répartis entre les logements selon leur distribution par types et échelles de loyers. Il y a un plus grand nombre de logements inoccupés au niveau des logements plus dispendieux. Le taux d'inoccupation de la SCHL surestime peut-être la disponibilité de logements, particulièrement pour les ménages qui cherchent un logement à loyer moins élevé.

25. Extrait de Pringle (1986, p. 191).

26. À la fin de la présente section, on traite des différences importantes qui ressortent entre le resserrement relatif des marchés d'habitation des relevés de la SCHL et ceux de Mascall (1985).

Un dernier point porte sur la définition de la disponibilité, tel que l'évalue le relevé de la SCHL. Ce relevé ne tient compte que des logements inoccupés et disponibles à la date du relevé. Stanbury et Vertinsky (1986) signalent que tandis que les taux d'inoccupation ont diminué, le taux de mobilité des locataires semble très élevé comparativement aux taux d'inoccupation. Le taux de roulement parmi les locataires a bien moins diminué que le taux d'inoccupation. La rotation des logements est demeurée beaucoup plus stable que le taux d'inoccupation. Elle laisse sous-entendre qu'il existe un «marché important et non officiel de locataires qui n'apparaît pas dans les relevés de la SCHL sur l'inoccupation des logements ou dans les annonces classées des journaux» (p. 6-136)[27] (traduction libre). Le roulement se produit sans que cela crée des logements inoccupés. Mascall (1985) note que, grâce à l'échange de renseignements entre locataires, les logements sur le point d'être libérés sont souvent déjà loués. La SCHL ne tient donc jamais compte de ces logements parce qu'ils ne deviennent jamais disponibles. Les modifications apportées à la loi régissant les rapports entre les locateurs et les locataires peuvent également contribuer à une réduction des taux d'inoccupation. Par exemple, lorsqu'un changement de locataire est sur le point de se produire, le délai est maintenant plus long qu'il y a 15 ans. De ce fait, il y a beaucoup plus de chances pour que le logement soit loué avant même que le locataire ne parte. Le relevé de Mascall tenait compte de tous les logements, indifféremment du type ou de la taille de l'immeuble. De plus, le relevé incluait les logements qui «étaient disponibles immédiatement ou à une date ultérieure précise ne dépassant pas six semaines.» (p. 91) (traduction libre) Les résultats de son étude révèlent que le relevé de la SCHL ne porte que sur la moitié des logements disponibles annoncés.[28] Étant donné le taux d'inoccupation de la SCHL de 0,6 p. 100 pour les logements situés dans les immeubles de six logements ou plus, le taux d'inoccupation pour l'ensemble du marché locatif a été établi à environ 1,3 p. 100.

Bibliographie

Abt Associates of Canada. *An Examination of CMHC Apartment Vacancy Rate Measurement*, préparé pour la Société canadienne d'hypothèques et de logement et le ministère du Logement de l'Ontario, Ottawa, septembre 1980.

Adams, Eric B., Ing, Pearl et Pringle, John. *A review of the Literature Relevant to Rent Regulation*, étude n° 28, Toronto, Commission d'enquête sur la location

27. Pour plus de détails sur les logements inoccupés rapportés dans les annonces classées des journaux, voir Pringle (1986, p. 192, 193). Pringle traite aussi des points forts et des points faibles du relevé de la SCHL (p. 190-196).

28. Il faut en plus tenir compte du nombre considérable de maisons unifamiliales et de logements en copropriété qui sont loués. Voir Pringle (1986, p. 67-73).

résidentielle, 1986.

Chant, John. *Overview of Alternative Rental Housing Policies*, étude n° 19, Toronto, Commission d'enquête sur la location résidentielle, 1986.

Clayton Research Associates Ltd. 1984a. *Rent Regulation and Rental Market Problems*, étude n° 10, Toronto, Commission d'enquête sur la location résidentielle, 1984.

———. 1984b. *Rental Housing in Canada Under Rent Control and Decontrol Scenarios 1985-1991*, préparé pour l'Association canadienne des constructeurs d'habitations, Toronto, Association canadienne des constructeurs d'habitations, 1984.

Ekos Research Associates Inc. *A Study of Landlords and Rent Regulation*, étude n° 24, Toronto, Commission d'enquête sur la location résidentielle, 1985.

Environics Research Group Ltd. *Financing Residential Rental Accommodation: A Survey*, étude n° 23, Toronto, Commission d'enquête sur la location résidentielle, 1985.

États-Unis. Département du commerce. Bureau du recensement. *Current Housing Reports, Annual Housing Survey*, différentes années.

Foot, David K. *Housing in Ontario: A Demographic Perspective*, étude n° 2, Toronto, Commission d'enquête sur la location résidentielle, 1986.

Hulchanski, J. David. *Market Imperfections and the Role of Rent Regulations in the Residential Rental Market*, étude n° 6, Toronto, Commission d'enquête sur la location résidentielle, 1984.

Lett, Monica R. *Rent Control: Concepts, Realities and Mechanisms*, New Brunswick, New Jersey, Center for Urban Policy Research, Rutgers University, 1976.

Marcuse, Peter. *Rental Housing in the City of New York: Supply and Condition 1975-1978*, New York, City Books, 1979.

Marks, Denton. *Housing Affordability and Rent Regulation*, étude n° 8, Toronto, Commission d'enquête sur la location résidentielle, 1984.

Mascall, Michael and Associates. *Report on the Ontario Rental Housing Market*, étude n° 22, Toronto, Commission d'enquête sur la location résidentielle, 1985.

Muller R. Andrew. *Workable Rent Regulation: A Synthesis*, étude n° 27, Toronto, Commission d'enquête sur la location résidentielle, 1986.

Pringle, John. *Ontario's Residential Tenancies: A Statistical Profile*, étude n° 30, Toronto, Commission d'enquête sur la location résidentielle, 1986.

Rosen, Kenneth T., et Smith, Lawrence B. «The Price Adjustment Process for Rental Housing and the Natural Vacancy Rate», *American Economic Review*, 73:4 (septembre 1983), 779-786.

Slack, Enid et Amborski, David P. *The Distributive Impact of Rent Regulation*, étude n° 13, Toronto, Commission d'enquête sur la location résidentielle, 1984.

Smith, Lawrence B. «A Note on the Price Adjustment Mechanism in Rental

Housing», *American Economic, Review* 64:3 (juin 1974), 478-481.

Société canadienne d'hypothèques et de logement. Bureau de Toronto. *Relevé d'appartements locatifs vacants*, Toronto, SCHL, différentes années.

———. Bureau d'Ottawa. *Rental Apartment and Row Housing Vacancy Survey*, Octobre 1985 et avril 1986.

Stanbury, William T. *The Normative Bases of Rent Regulation*, étude n° 15, Toronto, Commission d'enquête sur la location résidentielle, 1985.

———. et Vertinsky, Ilan B. *Rent Regulation: Design Characteristics and Effects*, étude n° 18, Toronto, Commission d'enquête sur la location résidentielle, 1986.

Steele, Marion et Miron, John. *Rent Regulation, Housing Affordability Problems, and Market Imperfections*, étude n° 19, Toronto, Commission d'enquête sur la location résidentielle, 1984.

Annexe G

Entretien et conservation du parc de logements locatifs en Ontario

Introduction

La présente annexe étudie les pièces documentaires relatives à l'entretien et la conservation du parc de logements locatifs en Ontario. On commence par établir la distinction entre l'entretien et la conservation. Par la suite, on étudie les travaux empiriques et les perceptions des fluctuations des niveaux de conservation et d'entretien.

1. Éléments de définition

Il est utile de bien distinguer les notions de conservation et d'entretien du logement. Cette distinction a été établie dans une étude menée en 1982 pour le compte du ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario et de l'Association of municipalities of Ontario. Cette étude a été effectuée par une équipe d'expert-conseils qui comptait des architectes, des ingénieurs et des économistes, sous la direction de Klein and Sears Research and Planning Ltd. (Klein et Sears). Dans le premier volume de leur rapport de 1983, ils déclarent :

> Bien que les termes «entretien» et «conservation» qui ont trait à la construction semblent interchangeables dans certains contextes, ils ont une signification bien distincte. Leur définition ainsi que des exemples de leur chevauchement sémantique sont présentés plus loin.
>
> Tous les immeubles ont besoin d'*entretien* pour conserver l'état qui permet leur utilisation quotidienne. On ne peut tout simplement pas négliger une multitude de soins divers. Ceux-ci comprennent les soins

dits cosmétiques, comme le nettoyage, la décoration ou la coupe du gazon, qui sont destinés à préserver la qualité de la superficie ou l'apparence de l'immeuble. Outre cet entretien cosmétique, tous les immeubles nécessitent un entretien régulier de la structure et de l'équipement. Cet entretien peut exiger des travaux d'entretien spécialisés ou des réparations mineures du système de chauffage, des ascenseurs, des systèmes d'alarme ou d'articles moins apparents tels que le calfeutrage des fenêtres ou les solins. Tous ces travaux sont rendus nécessaires par le vieillissement et l'usure de l'immeuble. Tous les immeubles, grands ou petits, ont besoin de cet entretien.

Le processus de *conservation*, bien qu'étroitement lié à l'entretien, a une portée et une signification totalement différente. La conservation comporte la notion de préservation pendant une période de temps définie, de sorte que l'on puisse profiter de l'immeuble et l'utiliser en toute sécurité tout au long de sa durée de vie utile. Ceci implique que l'on prend les mesures nécessaires pour empêcher la détérioration ou la perte prématurée d'une partie ou de l'ensemble de l'immeuble. Comme c'est le cas pour l'entretien, les immeubles ont besoin de mesures de conservation pour éviter les pertes prématurées qui peuvent résulter de la négligence ou d'un problème de conception ou de main-d'oeuvre. Par exemple, un mur sale peut être laid, mais il ne contribue pas à la détérioration de l'immeuble. Un mur sale n'est donc pas un problème d'entretien. Un toit qui coule peut lui aussi être laid mais il accélérera peut-être le processus de détérioration de la structure même de l'immeuble. Un toit qui coule requiert donc un travail d'entretien et de conservation. Le processus de conservation va plus loin et comprend toutes les activités qui ont pour but d'améliorer des parties d'un immeuble afin qu'il soit conforme aux normes des codes et règlements qui n'existaient pas au moment de la construction de l'immeuble. Ce processus comprend également l'apport d'éléments qui reflètent les objectifs courants d'exploitation, tels que l'isolement ou le double vitrage qui réduisent la consommation d'énergie. Dans certains cas, on associe la conservation à l'entretien préventif. (p. 66) (traduction libre)

Un autre type de dépenses porte sur les améliorations du capital. C'est le cas, par exemple, de l'installation d'une piscine, d'un système d'avertisseurs d'incendie ou d'un équipement de sécurité électronique. Ces améliorations, bien que souhaitables, ne se répéteront pas et ne sont pas absolument nécessaires. L'influence que l'amélioration du capital peut avoir sur les politiques de financement et de location d'un locateur ne fait pas l'objet de l'analyse de Klein et Sears, ni de la présente annexe.

Selon Klein et Sears, étant donné que le manque d'entretien ou de conservation pendant une période prolongée peut entraîner des dépenses inutiles, la plupart des locateurs entretiendraient leur immeuble de façon à ce qu'il se conforme aux normes associées à la qualité et à l'image de marque de l'immeuble. Cette attitude sera davantage accentuée dans un marché concurrentiel.

Stanbury et Vertinsky (1986) ne sont pas d'accord avec cette définition de la conservation.[1] Selon eux, les dépenses de conservation devraient augmenter la durée de vie utile d'un immeuble. Ils affirment :

> Leur (Klein et Sears) définition de dépenses de conservation est nébuleuse. Même après plusieurs relectures, on cherche encore ce qui indique que de telles dépenses, qui vont bien au-delà de l'entretien normal, *prolongeraient* la vie économique des tours d'habitation. En effet, leur méthode fait appel à l'ingénierie pour faire conserver au parc de tours d'habitations un certain niveau de qualité tout au long de sa vie utile. Toutefois, ils ne définissent pas de façon explicite les notions de durée de vie utile ou de niveau de qualité.
> (souligné dans l'original). (traduction libre)

Que l'on considère la conservation comme l'ensemble des activités qui permet à un immeuble de demeurer habitable pendant une période donnée ou comme un moyen de prolonger son utilisation par rapport à la durée de vie prévue, elle se distingue de l'entretien de deux manières. Premièrement, la conservation implique généralement des dépenses plus considérables mais plus irrégulières que celles de l'entretien. Deuxièmement, on peut plus facilement reporter les activités de conservation sans causer de dommages immédiats à l'aspect visuel de l'immeuble. Toutefois, les retards de travaux de conservation peuvent contribuer à accroître les frais de conservation de l'immeuble. Il est évident que la différence relève plus d'une question de degré que de la nature des dépenses. En conséquence, dans certains cas, il peut être difficile de déterminer s'il s'agit d'entretien ou de conservation.

2. Fluctuations du niveau d'entretien

On s'est efforcé de déterminer, à l'aide de sondages empiriques, si l'état du parc de logements locatifs s'est détérioré au cours des dix ans de réglementation des loyers et, si oui, d'établir jusqu'à quel point la réglementation en est la cause. Puisque aucune étude n'a été effectuée sur l'entretien et la conversion avant la mise en place de la réglementation en 1975, les sondages effectués après cette date, même s'ils présentent un rapport relativement valable de la situation au moment où ils ont été

1. Pour la définition des termes «entretien» et «conservation», consulter aussi les dépositions de J. Klein, transcription 129-2, p. 5-11 et W. Stanbury, transcription 96, p. 3-16.

faits, ne possèdent aucune donnée comparable sur la situation qui régnait avant l'introduction de la réglementation.

En 1975, le ministère du Logement (qui devait devenir le ministère des Affaires municipales et du Logement au mois de juillet 1981, avant de redevenir le ministère du Logement) a procédé au premier sondage annuel du marché locatif de sept municipalités en Ontario. Le dernier sondage de cette série a été effectué en 1981. On tentait, entre autres, de déterminer l'opinion des personnes interrogées sur des questions qui intéressent le ministère. Chaque année, on effectuait plus de 5 000 entretiens téléphoniques. Les personnes interrogées étaient choisies au hasard parmi les locataires de logements réglementés et non réglementés, à l'exception de ceux qui vivaient dans des logements subventionnés. On demandait aux locataires ce qu'ils pensaient de la qualité de l'entretien et des services.

On n'a pas fait de distinction entre l'entretien général du logement de la personne interrogée et celui de l'immeuble.

Au mois d'octobre 1981, cinq ans après l'introduction de la réglementation des loyers, seulement 15,3 p. 100 des répondants de la région de Toronto estimaient que l'entretien et les services étaient faibles ou très faibles.[2] Dans les autres villes, moins de 10 p. 100 des répondants partageaient cette opinion. Seulement 11 p. 100 ou moins des répondants étaient d'avis que le service ou l'entretien était pire que les années précédentes. Cette question n'avait pas été posée au cours de son sondage antérieur. On considérait que cette donnée était «peu significative».

La forme de ces sondages, l'absence de rapports rédigés par les locateurs ou les observateurs indépendants sur le terrain, l'absence d'un point de vue objectif sur la condition des propriétés au début des sondages et le fait qu'aucune distinction n'a été faite entre les logements réglementés et non réglementés sont autant de facteurs qui nuisent à l'analyse en profondeur de ces données. Le taux toujours très faible de locataires à signaler des lacunes d'entretien et de services ainsi que le taux constant de répondants qui estimaient qu'il n'y avait que peu de changement par rapport à l'année précédente ne permettent pas de croire que la réglementation ait eût des effets négatifs évidents, au moins jusqu'en 1981. Toutefois, il est possible que la réduction des dépenses d'entretien, au lieu d'avoir un effet immédiat, devienne un problème qui s'aggrave avec le temps. Lorsque les problèmes deviennent évidents, la détérioration risque d'avoir atteint le point où des dépenses majeures sont nécessaires alors que l'on aurait pu les éviter en procédant à un entretien régulier.[3]

Au mois de juillet 1982, le ministère a publié un rapport de recherche, intitulé *The Impact of Rent Review on Rental Housing in Ontario*, dans lequel on présente des analyses de différentes catégories de données pertinentes tirées de sondages menés

2. Ontario, ministère des Affaires municipales et du Logement (1982a), tableau 3.5, p. 47.

3. Consulter les dépositions de J. Bassel, transcription 97-2, p. 143 et 163- 165, J. Gould, transcription 140, p. 3-14 et M. Lavine, transcription 127-2, p. 109-116.

au cours des mois d'avril, mai et juin 1981 par un organisme indépendant de sondage. Ces sondages ne tenaient compte que des immeubles de vingt logements ou plus situés dans le Toronto métropolitain. Un sondage qui portait sur les locateurs de 307 immeubles a été effectué à partir d'entrevues personnelles. Les immeubles variaient de 20 à 200 logements ou plus. Trois cents d'entre eux avaient été construits avant 1976 et étaient donc assujettis à la réglementation des loyers. Les locataires de 225 de ces immeubles ont été interrogés par courrier. On a effectué un sondage sur place dans tous les immeubles dont le locateur avait accordé une entrevue.

Les sondages étaient beaucoup plus intensifs et, pour cette raison, les données sont plus fiables que dans le cas des sondages annuels, menés depuis 1976, qui ne tenaient compte que de l'impression des locataires. Toutefois, étant donné l'importance de la question de l'entretien par rapport à la réglementation des loyers, il semble surprenant que même si les immeubles non réglementés ont fait l'objet du sondage et qu'on y a interrogé les locateurs et les locataires, on n'a pas fait le partage des données recueillies pour les comparer aux données du même type qui portaient sur les immeubles réglementés.

Le rapport de recherche précise que l'objectif principal de l'étude était de déterminer si le niveau d'entretien courant des immeubles était encore adéquat après cinq ou six ans de réglementation des loyers. Le deuxième objectif devait établir si les niveaux d'entretien avaient changé au cours de cette période.

On a analysé et comparé les données recueillies lors des sondages de 1981. L'étude conclut que d'une manière générale «les locataires, les locateurs et les enquêteurs sur le terrain confirment que sur le plan des résultats, les niveaux d'entretien sont bons ou très bons en Ontario et que les locataires et locateurs s'entendent pour dire que les niveaux d'entretien n'ont guère changé.» (Ministère des Affaires municipales et du Logement, 1982b, p. 6) (traduction libre)

Les commentaires de Stanbury et Vertinsky (1986) sur ce rapport de recherche sont particulièrement intéressants. Ils affirment :

> . . . malgré cinq ans de contrôle des loyers, il y a au moins deux fois plus de locateurs qui déclarent que le niveau d'entretien s'est amélioré au cours des cinq dernières années qu'il n'y a de locateurs qui affirment le contraire. Ces résultats ne correspondent pas à l'affirmation très répandue selon laquelle le contrôle des loyers a pour effet inévitable de faire baisser le niveau d'entretien des locateurs.
>
> Dans le sondage de 1981, on demandait aux locateurs s'il y avait des obstacles les empêchant d'entretenir leur immeuble en fonction des normes de qualité qu'ils désiraient obtenir. Il n'y avait aucun obstacle pour 32 p. 100 d'entre eux (ministère des Affaires municipales et du Logement, 1982, p. 59). La révision des loyers était considérée comme un obstacle par 24 p. 100 des locateurs tandis que 49 pour cent affirmaient que le «manque de fonds» était un obstacle. Ces données

> semblent indiquer que malgré les obstacles qui empêchent les locateurs d'obtenir les normes de qualité qu'ils désirent, tels la réglementation des loyers et les manques de fonds, les locateurs croient avoir réussi plus souvent qu'ils n'ont échoué à accroître leurs normes de qualité en période de réglementation. En ce qui a trait au niveau d'entretien actuel des immeubles, les locataires et les enquêteurs sur le terrain sont moins optimistes que les locateurs. Toutefois, les locataires croient que, tout compte fait, sur une base annuelle, l'entretien s'est amélioré plus souvent qu'il ne s'est détérioré. (p. 6-60 - 6-61) (traduction libre)

L'enquête la plus récente de l'impact de la réglementation des loyers sur l'entretien des immeubles remonte au mois de décembre 1985. On procédait alors à un sondage téléphonique pour le compte de l'organisme *The Fair Rental Policy of Ontario* dont les membres comprennent la plupart des grands promoteurs, entrepreneurs et propriétaires fonciers. Le rapport, intitulé *Rent to Income Study*, a été présenté au mois de février 1986. Dans l'introduction, on précise que «l'objectif principal de cette étude était de déterminer le pourcentage de revenu qu'un ménage consacre au loyer» (traduction libre). Par la suite, on décrit la méthodologie du sondage :

> Au départ, nous avons envisagé la possibilité de limiter notre étude aux logements actuellement assujettis au contrôle des loyers. Cependant, compte tenu des modifications apportées à la révision des loyers et des décisions de la Commission de location résidentielle, nous ne croyions pas que les locataires sauraient avec certitude si leur logement était assujetti au contrôle des loyers. Il ne nous a donc pas semblé nécessaire de procéder à un tri basé sur ce critère. Pour cette raison, nous avons procédé à un échantillonnage stratifié prélevé au hasard de 400 locataires de la région de Toronto. On considère qu'un échantillonnage compte une marge d'erreur de plus ou moins 4 p. 100 dans neuf cas sur dix. La sélection au hasard des sondés permet de supposer que 80 p. 100 d'entre eux habitent des logements réglementés puisque 80 p. 100 des logements sont actuellement réglementés en Ontario. (p. 2) (traduction libre)

Le sondage allait au-delà de l'intérêt que portent les locataires à leur loyer et approfondissait les questions suivantes :

> Que pensez vous du niveau et de la qualité de l'entretien actuel de votre immeuble?
>
> Au cours des dix dernières années, les normes d'entretien se sont-elles améliorées, détériorées ou sont-elles restées les mêmes?

Le commentaire qui accompagnait l'étude de ces réponses traite de la question de la qualité de l'entretien des immeubles en ces termes :

> . . .une très nette majorité des personnes interrogées (64 p. 100) considèrent que leur appartement est bien ou passablement entretenu. Ceci contrastait avec les 19 p. 100 qui considéraient que leur appartement est assez bien entretenu et les 17 p. 100, seulement, qui croient que leur appartement n'est pas très bien ou même mal entretenu. À première vue, on pourrait croire que ces résultats indiquent que les appartements du Toronto métropolitain sont bien entretenus. (p. 4) (traduction libre)

Sur les réponses données à la deuxième question, on ajoute :

> Près des deux tiers des personnes interrogées (63 p. 100) considèrent que la qualité de l'entretien est demeurée à peu près la même au cours de cette période de dix ans. L'autre tiers est partagé à peu près également; une légère majorité croit que la qualité de l'entretien s'est améliorée (19 p. 100) alors que le reste (15 p. 100) croit que la qualité de l'entretien s'est détériorée. (p. 5) (traduction libre)

3. Fluctuations du niveau de conservation

Les définitions des termes «entretien» et «conservation» du rapport de Klein et Sears (1983) laissent sous-entendre la distinction suivante : les carences d'entretien ont des conséquences directes et relativement immédiates sur les locataires, une politique de conservation inadéquate a des conséquences graves à long terme même si les locataires n'en souffrent pas immédiatement. Un toit endommagé aura des fuites s'il n'est pas réparé. Avec le temps, celles-ci endommageront l'apparence des lieux, auront des conséquences désagréables pour le locataire et accéléreront la détérioration de l'immeuble. Non seulement l'immeuble perdra-t-il de sa valeur, il pourrait, à l'extrême, devenir inhabitable ou tout au moins nécessiter des frais de réparation beaucoup plus importants que si les travaux de conservation avaient été effectués au moment opportun. Ce seront les locataires futurs ou le public qui, d'une manière ou d'une autre, devront assumer les coûts.[4] Un propriétaire qui tente de supprimer les coûts de conservation risque de devoir faire face à des coûts beaucoup plus importants que ceux qui résultent d'ordinaire d'une coupure des dépenses d'entretien.[5]

4. Si les loyers ou les subventions ne permettent pas aux locateurs de récupérer leurs coûts, la détérioration des immeubles risque de s'aggraver au point où il faudra approuver la démolition et la reconstruction, ou le réaménagement.

5. Consulter les dépositions des témoins mentionnés à la note 3 en bas de page.

Tout récemment, on a mené deux sondages qui portent sur l'état et la conservation des immeubles de logements locatifs, et les personnes qui ont participé sont venues présenter leur déposition devant la Commission d'enquête. Le premier de ces sondages est l'étude de Klein et Sears (1983) qui fait état des tours d'habitation. L'enquête a été effectuée en 1982 dans plusieurs municipalités de l'Ontario. Klein et Sears n'ont pas défini ce qu'ils entendaient par tour d'habitation, mais se sont servis d'un modèle d'immeuble fictif de 13 à 20 ans, construit en béton armé, doté de 8 à 12 étages, avec stationnement souterrain et de 120 logements. Jack Klein, architecte, a affirmé que l'un des objectifs de l'étude était d'analyser le problème de la conservation du parc de logements locatifs en Ontario, en particulier celui des tours d'habitation, et de voir ce qui était fait pour s'assurer que le parc demeure tel quel. (transcription, volume 129-2 p. 4) On ne déclare nulle part dans le rapport de Klein et Sears ni dans les dépositions entendues par la Commission que l'état des tours d'habitation est un problème pressant. Toutefois, on affirme :

> Le processus de révision des loyers a influencé l'attitude des propriétaires d'immeubles envers la conservation. Nos échanges avec des propriétaires d'immeubles semblent indiquer que des travaux importants de conservation et d'entretien préventif sont reportés ou que l'on procède à des réparations ou du rafistolage plutôt que d'investir dans la conservation. À long terme, d'ici 20 ans, cette situation aura un effet négatif sur la qualité du parc de tours d'habitation. (volume 1, p. 71). (traduction libre)

Dans cette optique, l'étude de Klein et Sears tente d'évaluer ce que pourrait coûter la conservation du parc de tours d'habitation au cours des 20 prochaines années. Cinq immeubles ont servi à une «étude de cas». Les évaluations variaient de 4 460 $ à 13 900 $ par logement pour deux immeubles du secteur public construits il y a 18 et 24 ans respectivement, et de 6 800 $ à 10 200 $ par logement pour deux immeubles du secteur privé construits il y a 9 et 11 ans respectivement. Les frais de réparation d'un immeuble n'étaient jamais inférieurs à 1 million de dollars. L'étude a par ailleurs déterminé les augmentations de loyer qu'il faudrait imposer pour défrayer ces coûts en supposant que le processus de révision des loyers serait encore le même. Dans sa déposition, Klein affirmait :

> En effet, même si la conservation exige des dépenses importantes, nous croyons que celles-ci ne représentent qu'environ 25 p. 100 du coût de remplacement des logements si on les laisse se détériorer prématurément et qu'il faut les remplacer. Les locataires doivent vivre quelque part. Si, par négligence, on laisse les immeubles se détériorer au point où ils deviennent inhabitables et qu'il soit alors nécessaire de bâtir de nouveaux logements, il faudrait consacrer quatre fois plus d'argent à la

> création de nouveaux logements que ce qu'il en coûterait aujourd'hui de conserver les immeubles dans un état satisfaisant. (transcription 129-2, p. 55) (traduction libre)

La deuxième étude (Peter Barnard Associates, 1985), financée par le ministère des Affaires municipales et du Logement, portait sur les petits immeubles d'habitation. Dans le contexte de la présente étude, nous avons défini qu'un petit immeuble d'habitation était constitué d'au moins trois logements et d'un maximum de quatre étages. Au cours de cette étude, on a procédé à l'inspection d'un échantillon de 102 petits immeubles d'habitation choisis au hasard dans les villes de Hamilton, d'Ottawa et de Toronto. Les immeubles étaient généralement construits en brique et leur moyenne d'âge était de 37 ans. Dans 82 p. 100 des cas, ils étaient recouverts d'un toit plat. L'inspection tenait compte de sept facteurs, c'est-à-dire du type de construction, de l'état des éléments de construction, de l'état de la structure, de la protection contre les incendies, de la consommation énergétique, des installations mécaniques et électriques ainsi que d'une évaluation globale.[6] Les classements de ces catégories ont été amalgamés pour donner une évaluation finale de l'état de l'immeuble. Cette évaluation entrait dans l'une des catégories suivantes : très faible, faible, passable, bon, très bon ou excellent. On a classé 24 p. 100 des immeubles dans les catégories «faible» ou «très faible». D'autre part, 59 p. 100 des immeubles étaient regroupés dans les catégories allant de «bon» à «excellent».

On a demandé aux experts-conseils qui ont participé à l'étude d'émettre leur opinion quant à l'impact de la réglementation des loyers sur l'état des immeubles, aux projets des locateurs et à la perte possible d'une partie du parc locatif. Des extraits de leurs rapports et dépositions suivront plus tard. Frank L. Graves, directeur de projet pour l'étude menée par Ekos Research Associates Inc. (Ekos, 1985) et intitulée *The Coming Crisis: Low-Rise Rental Housing in Metropolitan Toronto*, affirmait au cours de sa déposition à la Commission d'enquête :

> Je suis absolument certain que ces tendances (restrictions sur les revenus des locateurs) entraîneront une diminution nette marquée de l'offre de logements abordables situés dans le parc de petits immeubles.
>
> . . .en conservant la réglementation des loyers, on ne fait que reporter à plus tard le problème de l'érosion de l'offre de ce type de logements. Ce problème pourrait s'aggraver si, dans un avenir rapproché, cette érosion accélérait la rapidité de diminution du parc.
>
> Dans l'immédiat, cette situation peut ne pas sembler pressante, mais elle

6. Tel que décrit dans la déposition de K. Coulter, transcription 131-2, p. 10-13.

> le devient lorsqu'on essaie de faire une projection sur dix ou quinze ans.
>
> . . .on devra faire face à une responsabilité énorme, une responsabilité publique, puisque ce sont les logements les moins chers qui disparaissent le plus vite, ceux qui sont occupés par les ménages dont les problèmes d'accessibilité sont les plus sérieux. Ce sont là les logements où les conditions physiques sont les pires.
>
> Je suis à peu près convaincu que si nous n'agissons pas maintenant, nous ferons face, d'ici à l'an 2000, au problème de logement le plus sérieux que l'on ait connu au pays et, peut-être, le plus grave qu'ait connu le secteur public jusque là. (transcription 128-2, p. 108-110) (traduction libre)

Michael Rowland, de la firme Peter Barnard Associates, a préparé le rapport précité. Il a déclaré à la Commission d'enquête :

> . . .alors qu'une partie des locataires de ce parc (petits immeubles d'habitation) ont pu profiter de la réglementation des loyers, celle-ci n'a peut-être pas servi les intérêts des autres locataires puisqu'elle a eu un impact sur la qualité des immeubles. En effet, les locateurs n'ont pas fait les réparations nécessaires, soit parce qu'ils n'avaient pas l'argent pour le faire soit parce qu'ils croyaient qu'avec la réglementation des loyers un tel investissement n'en valait pas la peine. Ces locataires souffrent doc des contrecoups de la réglementation des loyers.
>
> Les autres conclusions que je tirerais, sur le plan de l'impact de la réglementation des loyers sur les locataires, relèvent du fait qu'à long terme, les changements comme la détérioration physique, les pertes éventuelles, la modification du marché et son rôle, résultent du système de réglementation des loyers en Ontario. Bien qu'à court terme cette réglementation favorise les locateurs à faible revenu, à long terme si le parc disparaît ou si les pertes sont accélérées, comme les détériorations physiques nous permettent de le prévoir, les variations du marché ne serviront pas les intérêts de ces locataires ou des locateurs car ils risquent de perdre leurs immeubles. (transcription 130-2, p. 75, 76) (traduction libre)

Les différents sondages ne nous portent pas à croire qu'il y ait un déclin des normes. Toutefois, tel que nous l'avons mentionné précédemment, bon nombre de sondages comportent des failles méthodologiques. De plus, les experts-témoins affirment que les conséquences graves s'accumulent si on néglige d'effectuer les travaux normaux d'entretien ou de réparation. Il en résulte alors des réparations beaucoup plus dispendieuses.

Bibliographie

Ekos Research Associates Inc. 1985. *The Coming Crisis: Low Rise Rental Housing In Metropolitan Ontario*, préparé pour le ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario, Ottawa, Ekos Research Associates Inc., mai 1985.

Fair Rental Policy Organization of Ontario, The. 1986. *Rent to Income Study*, Toronto, The Fair Rental Policy Organization of Ontario, 1986.

Klein et Sears. *Study of Residential Intensification and Rental Housing Conservation*, 11 volumes, préparé pour le ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario et l'Association of Municipalities of Ontario, Toronto, Klein et Sears, Volumes 1 et 10, 1983.

Ontario. Ministère du Logement/ministère des Affaires municipales et du Logement. 1982a, *Rental Market Survey in Seven Ontario Cities, octobre* 1982, Toronto, ministère des Affaires municipales et du Logement, 1982. Ainsi que différentes années de 1976 à 1981.

Ontario. Ministère des Affaires municipales et du Logement. 1982b, *The Impact of Rent Review on Rental Housing in Ontario: A Staff Research Report*, Toronto, ministère des Affaires municipales et du Logement, 1982.

Peter Barnard Associates. *Under Pressure: Prospects for Ontario's Low-Rise Rental Stock*, preparé pour le ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario, Toronto, Peter Barnard Associates, 1985.

Stanbury, William T. et Ilan B. Vertinsky. *Rent Regulation: Design Characteristics and Effects*, étude n° 18, Toronto, Commission d'enquête sur la location résidentielle, 1986.

Annexe H

Examen des dossiers présentés à la Commission d'enquête

Introduction

La présente annexe donne un aperçu des questions traitées dans les dossiers présentés à la Commission d'enquête. Elle se penche principalement sur les dossiers qui portent sur les inquiétudes et les problèmes de la phase II du rapport de la Commission d'enquête. Sont exclus les dossiers qui contiennent une confirmation d'intention de paraître aux audiences et une description des questions qui seront à l'ordre du jour. Les opinions des personnes et des groupes sont citées dans le rapport et font partie des transcriptions des audiences de la Commission d'enquête.

La présente annexe donne les grandes lignes des conséquences de la réglementation des loyers telle que décrite dans le chapitre I du rapport : rendement du capital investi-rentabilité, accessibilité financière, impact sur le parc de logements déjà en place, conséquences sur l'offre de nouveaux logements, distribution des questions soulevées.

1. Rôle du taux de rendement compétitif

Peu d'exposés soulignent qu'il est important de donner aux locateurs et investisseurs un rendement compétitif qui permette d'assurer le bien-être du marché locatif. À ce sujet, S. Bhardwaj déclare :

> Tout le monde se rend compte que le logement est un service essentiel et que la seule solution durable consiste à trouver un équilibre entre l'offre et la demande. Nous savons aussi que pour que l'offre de tout produit

> soit suffisante, il est essentiel que le gouvernement reconnaisse le droit de l'investisseur de réaliser un rendement normal. Il ne faut pas oublier qu'en plus d'atteindre un rendement normal du capital investi, l'investisseur court un risque énorme en participant à une telle entreprise. Par conséquent, lorsqu'on calcule le montant du rendement normal, on doit reconnaître ce facteur risque et en tenir compte. (dossier nº 8, p. 1) (traduction libre)

Un groupe de locateurs affirme :

> Il faut aussi prendre en considération le fait que les propriétaires d'habitations multifamiliales fournissent un *service essentiel* à la communauté et dirigent des affaires. Pour réussir dans ces deux entreprises, il faut donc leur permettre de réaliser un rendement équitable du capital investi. (dossier II-4, souligné dans l'original) (traduction libre)

Selon un autre groupe :

> Pour des raisons qui sont en grande partie politiques et peut-être sociales, un gouvernement peut considérer qu'il est avantageux d'instaurer une politique de contrôle des loyers. Cela ne signifie nullement qu'elle sera imposée ou appliquée de façon équitable. Si on choisit d'intervenir dans le marché, il faut que la réglementation assure aux investisseurs un «rendement équitable» du capital investi dans les immeubles locatifs. Sinon, il n'y aurait plus de logements à louer. (dossier nº 26, p. 4) (traduction libre)

Un autre groupe de locateurs déclare :

> Bon nombre de nos membres sont des travailleurs qui ont placé toutes leurs économies dans un immeuble afin de pouvoir obtenir des rentes à l'âge de la retraite et ils assistent maintenant à l'érosion constante de leur investissement. (dossier nº 2, p. 1) (traduction libre)

Certains locateurs règlent le problème de la baisse de la rentabilité en se départissant de leur portefeuille.

> La révision des loyers en Ontario a déjà fait baisser le taux de rendement du capital investi par les locateurs. Pour bon nombre d'entre eux, leur investissement ne devient rentable que lorsqu'ils vendent leurs immeubles. Si les chances de rentrer dans leur frais sont réduites ou éliminées, les investisseurs du secteur privé trouveront très peu de raison

> d'investir dans le marché locatif. (dossier nº 72, p. 2) (traduction libre)

Un autre groupe affirme que la réglementation des loyers a :

> . . .fait baisser considérablement la valeur des immeubles d'appartements en plus de créer une situation où l'achat d'immeubles est très faible ou inexistante, à moins que ceux-ci ne soient offerts à «prix d'aubaine». (dossier nº 98, p. 3) (traduction libre)

Les groupes de locataires reconnaissent que les locateurs doivent toucher un rendement suffisant du capital investi, mais se disent inquiets de la méthode qui sera employée pour réaliser ces profits. Le représentant de l'un des groupes déclare :

> . . .Je crois fermement que n'importe quelle loi sur la révision des loyers doit prévoir un rendement suffisant du capital investi. Sans aucune garantie de profits, la question de la révision des loyers n'a plus aucun intérêt pratique. Personne ne construira ou n'entretiendra de logements locatifs sans avoir obtenu une telle garantie. (dossier nº 83, p. 1) (traduction libre)

Il poursuit :

> L'important, d'après moi, c'est de déterminer ce qui constitue un rendement normal du capital investi. Tous les types d'investissements comportent un certain risque. Lorsque le risque est très élevé pour un investissement à court terme, le taux de rendement doit être élevé pour contrebalancer le risque. Lorsque l'investissement à long terme comporte un risque plutôt faible, on s'attend généralement à un faible taux de rendement.
>
> L'investissement dans l'immobilier, quelle qu'en soit la nature, est généralement à long terme et à faible risque. En effet, si un immeuble est situé sur un emplacement prometteur et qu'on le détienne à long terme, il est difficile de perdre de l'argent. Il n'y a qu'à attendre la période cyclique de spéculation du marché et à vendre au moment opportun pour s'assurer un profit considérable. Il s'agit là d'une bonne manière de faire des affaires. (dossier nº 83, p. 1) (traduction libre)

Un autre groupe affirme :

> La majorité des locataires sont prêts à payer un loyer économique, c'est-à-dire une somme suffisante qui permette aux locateurs de récupérer les coûts réels d'exploitation, d'entretien et de réaliser un

> rendement du capital investi selon la valeur courante. Il est bien connu que l'escalade des coûts d'intérêts, des frais de services et des taxes doit être absorbée par les locataires, mais il faut cependant que ces coûts soient basés sur des faits vérifiables. La majorité des locateurs se sont montrés justes dans ce domaine mais on s'inquiète des changements de propriétaires. On profite du fait que les locataires sont incapables de se trouver un nouveau logement pour fixer un prix de vente basé sur la capacité du nouveau propriétaire d'augmenter de façon marquée les loyers en raison des frais financiers. Selon nous, il s'agit là d'une forme d'exploitation des gens qui, dans bien des cas, n'en savent pas assez, ou ne sont pas assez organisés pour défendre leurs intérêts. (dossier n° 49, p. 1)[1] (traduction libre)

Plusieurs s'inquiètent de ce que certains considèrent comme de la spéculation de la part de quelques propriétaires de logements locatifs. Le bref commentaire qui suit en donne un exemple :

> «Locateur» est un nom dont les spéculateurs sans scrupules ne sont pas dignes. Les spéculateurs achètent et vendent sans tenir compte de leurs locataires en tirant profit des lois qui les invitent à profiter de leurs locataires. Ils récoltent des gains en capital exorbitants qui sont payés jusqu'au dernier sou par les locataires. De plus, comme le taux d'inoccupation est presque nul dans le Toronto métropolitain, les locataires ne peuvent trouver nulle part un logement qui soit financièrement accessible et continuent d'être exploités sans aucune chance de s'en sortir. (dossier n° 21, p. 3 de la pétition) (traduction libre)

Quelques locataires s'inquiètent des conséquences à long terme qu'aura la baisse des taux de rendement des locateurs sur leur sécurité. A. McLeod déclare :

> Je crois *fermement* au contrôle des loyers. En cette période de récession, la situation aurait été catastrophique pour des milliers de familles et d'individus si le gouvernement n'avait pas mis en place et maintenu le programme de contrôle des loyers lorsqu'il l'a fait.
>
> Tous les ans, lorsque je reçois mon avis d'augmentation de loyer de 6 p. 100 pour l'année suivante, je pense qu'il n'est pas juste pour *mon*

1. Un nombre important de dossiers portent sur les mécanismes et les procédures en vigueur de la révision de loyers qui sont perçus comme ayant un impact négatif. Le rapport de la Phase I traite des questions soulevées dans ces dossiers.

> locateur car ce dernier n'est pas récompensé du soin qu'il porte à ses locataires, à son immeuble et à son bien foncier. Je paie présentement 322,23 $ par mois pour un grand appartement d'une chambre bien aménagé dans un immeuble entouré d'un splendide jardin. On me dit que le taux d'inoccupation est maintenant de 0,3 p. 100 à Toronto. Ce n'est pas juste (dossier nº 6, p. 1, souligné dans l'original) (traduction libre).

Un autre locataire reconnaît le faible taux de rendement qui est accordé à son locateur et les implications à long terme que cette situation pourrait avoir sur son logement :

> Même avant qu'un investissement ne devienne une perte réelle, le rendement atteint un niveau qui est inférieur à celui qu'il serait possible d'obtenir sur le marché financier avec un capital équivalent à la valeur de l'immeuble. C'est à ce niveau que le locateur est forcé d'évaluer d'autres sortes d'investissements de son capital, tout comme nous le ferions nous-mêmes. Le maintien d'une augmentation annuelle de loyer de 6 p. 100 forcera notre propriétaire à éventuellement exercer le droit qu'il possède déjà de vendre «notre maison», et de nous jeter à la rue. En ce moment, la disponibilité de logements locatifs étant bien inférieure à 1 p. 100 dans le Toronto métropolitain, où peut bien habiter une famille de quatre personnes? Il est fort désirable, pour un grand nombre de raisons, de vivre dans une maison plutôt que dans un logement, mais n'étant pas en mesure d'acheter une maison, où peut bien habiter une famille de quatre personnes? Comme je dois vivre dans le Toronto métropolitain pour conserver mon emploi, où peut bien habiter une famille de quatre personnes? Lorsque les seules maisons locatives qui sont actuellement en construction dans le Toronto métropolitain ou dans les environs sont des habitations «de luxe» et que leur loyer est bien supérieur à celui qui est imposé par la Loi, ce qui le rend inaccessible à une famille comme la mienne, où peut bien habiter une famille de quatre personnes? (dossier nº 89, p. 3-4)[2] (traduction libre)

2. La question de l'accessibilité financière

Dans de nombreux dossiers, on soulève la question de l'équilibre entre la nécessité pour les locateurs de toucher un rendement adéquat du capital investi, et la nécessité pour les locataires d'avoir un logement financièrement accessible et sûr. Ceux qui ne disposent que d'un faible revenu ou d'un revenu fixe sont inquiets parce qu'ils

2. Les dossiers qui traitent des loyers compétitifs, des moyens de déterminer ou de permettre un rendement plus intéressant aux locateurs, de l'augmentation des revenus par rapport aux coûts et aux conditions économiques comprennent, entre autres, les dossiers nºs 3, 26, 30, 89 et 110.

doivent verser un loyer trop élevé en raison du manque de logements à loyer abordable. L'un des dossiers déclare :

> Pour de nombreuses personnes, un appartement possède le même genre d'appartenance et de sécurité qu'une maison, de sorte que toute menace portée contre cette sécurité est fondamentale et socialement préjudiciable. Les augmentations importantes de loyer ont un impact beaucoup plus marqué sur ceux dont le revenu est faible, comme les retraités, particulièrement lorsque des logements économiques ne sont pas disponibles. Bon nombre de nos résidents se trouvent dans cette situation malheureuse et, bien que leur propre immeuble d'habitation puisse ne pas subir d'augmentation majeure de loyer dans un avenir rapproché, le milieu environnant et l'expérience vécue d'autres locataires seront des causes d'inquiétude et même de découragement dans certains cas. (dossier n° 49, p. 1) (traduction libre)

Dans un autre dossier, on explique :

> Depuis quelques années, le coût du logement, tant pour le propriétaire que pour le locataire, a augmenté à un rythme alarmant. En ce moment, nous atteignons une situation de crise où bien des gens n'ont tout simplement pas les moyens de se loger convenablement. J'ai parlé à plusieurs locataires, dont quelques-uns ont un revenu fixe, et ils n'ont tout simplement pas les moyens d'absorber l'augmentation de loyer de 15 p. 100 que demande le complexe Parkway Forest. De plus, l'ensemble de notre économie est menacée lorsqu'une portion aussi importante des revenus va à la même personne, soit au promoteur immobilier. Il ne reste que peu ou pas d'argent pour les autres dépenses, pour se procurer des produits qui doivent être achetés pour créer des emplois, donnant ainsi un souffle de vie à notre économie. (dossier n° 50, p. 1) (traduction libre)

La disponibilité de logements financièrement accessibles est toujours un problème fondamental. Un exposé présenté par l'association des locataires du groupement 45 Grenoble Drive Tenants Association révèle :

> Dans ses discussions sur les politiques à adopter pour la protection des locataires, l'Assemblée législative doit maintenant prévoir les augmentations de loyer et déterminer l'augmentation qui assurera une offre suffisante de logements locatifs en l'absence du programme de révision des loyers.

Plus loin, on ajoute :

> Il semble que les locataires qui sont sur le marché du travail et qui

> touchent au moins un salaire moyen sont en mesure d'absorber les augmentations de loyer que l'on a connues au cours des cinq ou six dernières années. Toutefois, ceux qui vivent d'un revenu fixe ou qui touchent un revenu inférieur au revenu moyen ne peuvent pas absorber ces augmentations. Les objectifs qui favorisent le développement économique de la construction de nouveaux immeubles locatifs vont à l'encontre de l'objectif qui soutient l'accessibilité financière des logements locatifs aux particuliers à faible revenu. L'Assemblée législative devra peser le pour et le contre de ces objectifs avant de prendre une décision. (dossier n° 65, p. 3)[3] (traduction libre)

La Commission d'enquête a constaté que malgré l'introduction de la réglementation des loyers, la question de l'accessibilité financière des logements locatifs inquiétait toujours un grand nombre. On affirme :

> . . .au cours des dernières années, les augmentations de loyer ont dépassé les augmentations de salaire, c'est-à-dire que des milliers de locateurs se sont vu imposer des augmentations de loyer importantes et souvent écrasantes, que ce soit à cause des dispositions de la *Loi sur la location résidentielle* ou à cause des exemptions prévues par celle-ci. (dossier n° 51, p. 1) (traduction libre)

De nombreux dossiers traitent de la nature et de la portée de ces exemptions. Pour certains une exemption monétaire spécifique est insensible à l'accessibilité financière (dossiers n^os^ 25, 34, 39A, 45, 72, 76A, 93 et 108) alors que d'autres (dossiers n^os^ 85 et 95) suggèrent que certaines catégories de logements exemptés, tels que les logements des immeubles bâtis après 1975, soient inclus dans la Loi (la Loi de 1986 comprend maintenant les immeubles construits après 1975) ainsi que les logements situés dans les établissements d'enseignement (dossiers n^os^ 20 et 54).

Le Conseil de planification sociale d'Ottawa-Carleton se prononce dans les termes suivants sur le fait que les logements construits après 1975 n'étaient pas assujettis à la révision des loyers :

> Cette exemption avait prétendument pour but d'éliminer tous les facteurs dissuasifs qui nuisaient à la construction de nouveaux logements et qui auraient réduit le taux d'inoccupation et le choix des consommateurs. Il faut prendre note que les taux d'inoccupation des logements avant et après l'application de la révision des loyers sont demeurés stables, sauf tout récemment alors que la montée en flèche des

3. Parmi les dossiers qui mettent l'accent sur les augmentations de loyers prévues par les dispositions de la loi, citons les dossiers n^os^ 1, 12, 13, 22, 34, 35, 36, 41, 46, 51, 52, 64, 65, 74, 85, 87 et 92.

> taux d'intérêts les a fait chuter à zéro dans la région d'Ottawa-Carleton.
>
> Cette exemption signifie donc qu'une partie croissante du parc locatif n'a pas vraiment accès à la révision des loyers. Étant donné que la demande était déjà trop forte dans les marchés tels que celui d'Ottawa, l'exemption a facilité la réalisation de profits imprévus et a créé un climat artificiel qui favorise la démolition ou la conversion du parc plus ancien. Elle a également intensifié la pression qui était exercée sur les loyers réglementés, compte tenu de l'impact psychologique qu'ont les augmentations de loyer sur les locateurs et les locataires.

Ils poursuivent :

> La réglementation des loyers devrait s'appliquer au parc construit après 1975, mais son application devrait prévoir, dans le cas d'un immeuble de construction récente, une période suffisante pour établir ses loyers à un niveau équitable. Pour ce faire, on devra accorder au nouveau parc locatif assez de temps pour qu'il trouve sa place dans le marché. Lorsqu'un nouveau complexe locatif ouvrira ses portes, le coût de sa construction sera plus élevé que celui d'un immeuble similaire bâti plus tôt. Le nouveau fournisseur doit demander les loyers les plus élevés du marché et, là encore, il est fort possible que ceux-ci ne soient pas suffisants pour défrayer tous les coûts. La situation s'améliore au fur et à mesure que l'inflation érode le coût réel de son financement. Il se trouvera aussi dans une position concurrentielle de plus en plus favorable par rapport aux nouveaux immeubles. À un moment donné, il atteindra une marge brute d'autofinancement positive et sera alors en mesure d'obtenir un rendement normal des capitaux propres. (dossier n° 95, p. 5-6)[4]

Pour certains, la révision des loyers nuit à la disponibilité de logements accessibles. (dossiers n^{os} 8, 27, 30, 31, 72, 91 et II-2, 5) D'autres croient que le problème va au-delà de la réglementation des loyers et soulignent l'importance d'une politique de logement plus étendue qui aborde, sur une plus grande échelle, la pénurie et les besoins de logements. (dossiers n^{os} 46, 95, service de planification sociale du grand Toronto (1985) (traduction libre)

Un groupe recommande la création de logements locatifs additionnels :

4. Les dossiers qui traitent de l'impact de la réglementation des loyers sur la construction de nouveaux logements sont analysés à la section 3. La distribution des questions fait l'objet de la section 5.

> . . .par l'entremise de programmes de logements sans but lucratif afin d'accroître le taux d'inoccupation au point où la concurrence maintiendra le coût du logement du marché à un niveau raisonnable sans que l'on ait recours à la révision des loyers. (dossier nº 85, p. 3) (traduction libre)

Selon l'Institut canadien des compagnies immobilières publiques (ICCIP), de nombreux ménages démunis ne peuvent pas obtenir de logement financièrement accessible.

> Sans vouloir exagérer, il va de soi que le contrôle des loyers n'est pas un moyen efficace de venir en aide aux ménages à faible revenu qui, autrement, auraient de la difficulté à se trouver un logement acceptable.
>
> On a discuté à maintes reprises, tant dans le secteur privé que public, de la possibilité de mettre en place un programme d'allocations de logement pour les locataires faisant face à un problème d'accessibilité financière. Une telle méthode serait certainement plus juste que le régime actuel de contrôle des loyers et s'assurerait que les locataires bien nantis ne tirent pas, par mégarde, avantage des subventions «fortuites» dont ils n'ont pas besoin.

Ils poursuivent :

> Il y a toujours des particuliers ou des familles qui ont besoin d'aide pour atteindre un niveau de vie acceptable. Selon nous, c'est une question de *besoin* qui n'a rien à voir avec le fait que cet individu ou cette famille loue un logement. (dossier nº II-2, p. 34, souligné dans l'original) (traduction libre)

L'organisme Ontario Real Estate Association constate :

> La révision des loyers n'accorde pas aux locataires dans le besoin toute l'aide dont ils ont besoin.
>
> Il est évident qu'il existe un groupe central de locataires qui n'ont pas les moyens de s'offrir un loyer non subventionné, mais qui n'ont pas droit à un logement locatif subventionné ou ne peuvent en obtenir un. Si l'on s'en tient aux statistiques présentées précédemment, entre 15 et 25 p. 100 de l'ensemble des locataires tombent dans cette catégorie. Bien que ces locataires bénéficient sans aucun doute de la révision des loyers, celle-ci n'en demeure pas moins très inefficace :

> – La plupart des locataires dans le besoin ne tirent pas assez parti de la révision des loyers pour améliorer considérablement leur situation financière. Seules des subventions directes pourraient atteindre cet objectif.
>
> – La majorité des locataires qui profitent de la révision des loyers ne sont pas dans le besoin.

Ils poursuivent :

> En règle générale, les nouveaux ménages commencent d'abord par être locataires puis, après avoir suffisamment économisé pour verser un acompte, ils s'achètent une maison. Les conditions économiques peu favorables et la hausse des taux d'intérêt hypothécaires au cours des trois dernières années, conjointement au fait que les coûts relatifs de location sont aujourd'hui largement inférieurs aux coûts d'accession à la propriété, font en sorte que les acheteurs éventuels reportent à plus tard l'achat d'une première maison.

L'une des conséquences de cette situation est la réduction de la disponibilité des logements réglementés. On déclare :

> . . .la disponibilité de logements vacants, qui résultait traditionnellement de l'achat d'une première maison et du passage de l'état de locataire à celui de propriétaire, n'est plus aussi grande parce que les acheteurs éventuels ne s'empressent pas de quitter un logement qui est peu dispendieux. Cette situation contribue au resserrement du marché que l'on connaît aujourd'hui. (dossier n° 91, p. 2)

Bon nombre de dossiers préconisent l'emploi d'allocations de logement pour aider ceux qui sont confrontés à un problème d'accessibilité (dossiers n^{os} 16 et 26, par exemple). D'autres dossiers (n^{os} 27, 30, 72A, 91, 110, II-2, 3A, 5 et le Conseil de planification sociale du Toronto métropolitain (1985)) proposent d'autres moyens d'augmenter l'offre de logements pour répondre à ces besoins.

3. Impact sur le parc de logements existant

De nombreux dossiers supposent implicitement que la réglementation des loyers parvient à réduire les loyers et, par conséquent, la rentabilité du capital investi dans le logement locatif. C'est ainsi qu'ils se penchent sur les conséquences telles que la baisse des valeurs en capital (dossiers n^{os} 2, 31 et 98) et l'impact négatif sur le désir d'investir ou sur celui de continuer à investir dans le logement locatif (dossiers n^{os} 30, 72, 91, II-2). D'autres dossiers évaluent les stratégies qui visent à minimiser ou à

réduire les pertes des investisseurs. De telles stratégies comprennent des changements du niveau de service ou d'entretien offert (dossiers nos 9, 11, 12, 25, 82, 85 et 87), des augmentations illégales de loyer (dossiers nos 23, 30, 35, 36, 46, 90, 113)[5] et des efforts pour trouver d'autres possibilités d'investissement y compris des travaux de rénovation, de conversion ou de démolition (dossiers nos 40, 46, 49, 75, 81, 89, 106, 108, II-2 et 4).

En ce qui a trait à la détérioration du parc locatif, l'Institut canadien des compagnies immobilières publiques fait observer :

> De toute évidence, les contrôles des loyers restreignent les profits des locateurs. Toutefois, les résultats de ces contraintes ne sont pas évidents. Selon un rapport préparé récemment pour le compte du ministère des Affaires municipales et du Logement, les locateurs sont obligés de reporter ou de minimiser les frais de conservation et d'entretien de leurs logements s'ils veulent obtenir un taux de rendement normal.
>
> Étant donné la construction durable des immeubles en Ontario, le processus de détérioration ne fait que commencer. Malheureusement, dans quelques années, la détérioration des immeubles sera irréversible et ce seront les locataires eux-mêmes qui devront vivre dans des logements de qualité inférieure à celle dont ils pouvaient profiter jusqu'à maintenant. (dossier no II-2, p. 26-27)

4. Impacts sur l'offre de nouveaux logements

Les dossiers présentés devant la Commission d'enquête identifient quatre questions clés qui traitent des conséquences de la réglementation des loyers sur l'offre de nouveaux logements locatifs.

La première question concerne le risque perçu (qui s'est réalisé depuis) que comportait l'inclusion des immeubles construits après 1975 dans le processus de contrôle des loyers.

> Présentement, les immeubles construits depuis 1975 ne sont pas assujettis au contrôle des loyers. Il ne faut pas avancer cette date, ne serait-ce que d'une année, puisque les locateurs perdraient toute confiance dans le système et ne courraient pas le risque de construire de nouveaux immeubles au cas où les règles changeraient encore une fois. (dossier no 3) (traduction libre)

La société Shelter Corporation signale que :

> Le contrôle des loyers empêche le propriétaire d'ajuster la structure des

5. Le niveau d'entretien, les augmentations illégales et la nécessité d'un registre des loyers faisaient l'objet d'un bon nombre de dossiers. Ceux qui sont cités le sont à titre d'exemple.

> taux locatifs d'un immeuble en fonction des fluctuations du marché. Le contrôle impose des plafonds arbitraires aux niveaux de prix et entraîne des taux locatifs artificiellement bas.
>
> Les promoteurs ne sont pas prêts à investir dans un marché restreint où les loyers d'un immeuble neuf doivent rivaliser avec la structure de prix artificiels et faibles des immeubles déjà en place. Le contrôle des loyers augmente considérablement le risque auquel des promoteurs éventuels doivent faire face et crée des conditions inacceptables pour l'investissement. Ceci a pour effet de décourager la construction de propriétés locatives et de contribuer à la pénurie de logements. (dossier nº II-2, p. 74) (traduction libre)

La deuxième question traite de la possibilité du financement hypothécaire des propriétés locatives. Plusieurs dossiers indiquent que les institutions financières hésitent à financer de nouvelles propriétés ou des immeubles déjà existants (dossiers nº 31, 80, 98, II-2). L'un d'eux fait observer :

> Nous sommes arrivés à un point où les immeubles de logements locatifs n'ont plus aucun intérêt pour de nombreux prêteurs hypothécaires. En effet, l'auteur a déjà vu une banque à charte importante refuser de prendre un immeuble d'habitation qui possède des capitaux propres élevés comme garantie d'emprunt. Il semblerait que ce refus fait maintenant partie de la politique établie par la banque. (dossier nº 98, p. 3) (traduction libre)

Un autre témoin poursuit :

> Cette année, nous espérions qu'avec la baisse des taux d'hypothèque, l'immeuble se financerait enfin par lui-même. Toutefois, nous faisons maintenant face à un problème qui découle directement de la Loi sur la location résidentielle. Comme vous le savez sans doute, la majorité des banques ne veulent rien savoir de l'hypothèque d'un immeuble de location résidentielle. Victoria et Grey affirment qu'ils sont disposés à nous accorder une première hypothèque *à la condition* d'assurer l'immeuble auprès de la SCHL qui exige un versement initial de 500 dollars et un supplément de 1,5 p. 100 par mille dollars d'hypothèque. Victoria et Grey nous ont expliqué que leur refus était motivé par le fait que les immeubles locatifs représentent un risque trop élevé. Bien que le taux d'inoccupation soit faible et qu'il y ait six sources de revenus (cinq locataires en plus de notre revenu personnel et seuls quatre revenus sont suffisants pour payer l'hypothèque), ils affirment que l'INTERFÉRENCE DU GOUVERNEMENT DANS LE MARCHÉ DU

> LOGEMENT LOCATIF FAIT EN SORTE QUE LE RISQUE Y EST TROP ÉLEVÉ. (souligné dans l'original) (dossier nº 80, p. 1-2) (traduction libre)

La troisième question traite de la disparition des individus chevronnés et réputés qui étaient les chefs de file dans le domaine de la gestion et de l'aménagement des immeubles locatifs et des objectifs et attitudes de ceux qui les remplaceront. M. Walker (extrait du dossier nº 30) souligne que :

> Si vous possédez des immeubles dans un marché réglementé et que les locateurs y sont généralement honnêtes. . . et qu'un autre individu ne craint pas de prendre part à des activités. . . qui sont presque illégales, le taux de rendement de l'immeuble de cet individu est beaucoup plus élevé que le taux de rendement de celui qui est honnête. De plus, ce type d'individu trouve des avantages dans le marché locatif. . .la valeur des immeubles est réduite par la réglementation des loyers ce qui en facilite l'achat.

W. Krehm déclare :

> Je ne sais rien des acheteurs des immeubles de Cadillac et je n'ai pas l'intention de les dénigrer. Tout ce que je sais c'est que le gouvernement a contribué à chasser de ce secteur du marché une société aussi réputée que Cadillac-Fairview. Ce n'est là que la pointe de l'iceberg, je pourrais nommer une dizaine d'autres promoteurs importants qui ont quitté ou qui sont sur le point de quitter ce marché. (dossier nº 31, p. 6)

Selon l'Institut canadien des compagnies immobilières publiques :

> La pire conséquence du contrôle des loyers a été de décourager le secteur privé d'entreprendre la construction de nouveaux logements alors que ce secteur est normalement la source la plus efficace et la plus productive de nouveaux logements. Cet impact négatif est tout particulièrement vrai pour les sociétés de l'Institut canadien des compagnies immobilières publiques. Cette situation est regrettable puisque bon nombre de ces entreprises disposent de l'expérience, de la solidité financière et de la compétence technique nécessaires pour construire des immeubles locatifs.
>
> Un grand nombre de celles-ci qui ont contribué de façon marquée à la construction d'immeubles locatifs par le passé ont dû abandonner ce marché. Ironiquement, ces compagnies connaissent une grande réussite aux États-Unis, où le contrôle des loyers n'existe pas. (dossier nº II-2, p. 38)

David Mitchell indique :

> En 1975, si les loyers étaient trop élevés (et cette possibilité ne s'est produite qu'à Toronto, jusqu'à un certain point) cela ne pouvait indiquer qu'une chose : il y avait une pénurie de logements. Celle-ci provenait du fait que les investisseurs avaient de la difficulté à trouver un site convenable pour leurs nouveaux immeubles, ce qui est l'oeuvre encore une fois de nombreux niveaux de bureaucratie. Les entrepreneurs seraient très intéressés à construire plus de logements s'il y avait plus de stimulants, et le stimulant le plus fréquent est le profit. Plus il y a de profits, plus il y a d'immeubles et plus il y a d'immeubles, plus les loyers sont compétitifs. Présentement, il n'y a aucun avantage à construire de nouveaux appartements. (dossier n° 31) (traduction libre)

En analysant les raisons pour lesquelles il y a si peu de nouveaux immeubles locatifs, de nombreux dossiers mettent l'accent sur l'écart entre les loyers du marché et les loyers économiques. Lors de sa présentation, l'Ontario Real Estate Association souligne :

> Le marché locatif privé ne fonctionne plus normalement en Ontario. Il y a très peu de nouveaux immeubles locatifs, bien que le taux d'inoccupation des logements locatifs soit faible dans la plupart des centres urbains. Les locateurs ne veulent tout simplement plus construire de nouveaux ensembles locatifs sans recevoir de très fortes subventions des gouvernements fédéral ou provincial.
>
> Qu'est-ce qui explique cette situation?
>
> Alors que les loyers de la plupart des logements du parc locatif ne peuvent être haussés que du taux statutaire de 6 p. 100 depuis l'imposition de la révision des loyers, les coûts de construction et les frais de financement ont connu une augmentation marquée parallèlement à celle de l'inflation en général. Ce phénomène est à la base de la situation actuelle où les loyers nécessaires pour couvrir les coûts d'un nouvel immeuble locatif sont tellement supérieurs aux loyers du marché que les nouveaux projets locatifs ne sont pas viables. S'ils sont construits, ils devront faire face à une résistance très forte au niveau du marché.
>
> La révision des loyers ne peut pas régir les loyers des nouveaux immeubles, mais la différence qui existe entre les loyers exigés dans les nouveaux immeubles et les loyers demandés dans la majorité des immeubles déjà en place est tout simplement trop grande pour être acceptable sur le marché.

> Au cours des premières années de la révision des loyers, les gouvernements fédéral et provincial ont reconnu que l'écart entre les loyers du marché et le coût des nouveaux immeubles aurait pour effet de restreindre les nouveaux investissements dans le secteur locatif. Par conséquent, on a mis sur pied un certain nombre de programmes d'encouragement à l'investissement, qui offraient des subventions aux locateurs. Ces programmes ont assuré la réussite des nouveaux projets dont la structure des loyers était plus faible et sont parvenus à stimuler la construction de nouveaux logements locatifs.
>
> Les programmes d'encouragement à la construction de logements locatifs étaient très coûteux et ont été éliminés progressivement et remplacés par le Régime de construction de logements locatifs, un programme moins efficace qui a été éliminé depuis. Ce programme restreint n'a pas provoqué la création d'un nombre très significatif de nouveaux logements et il est clair qu'il ne représente pas une solution à long terme aux problèmes du marché locatif. (dossier nº 91, p. 1, 2) (traduction libre)

La corporation Campeau fait les observations suivantes :

> Le contrôle des loyers a pour effet d'intervenir dans le marché pour que les loyers exigés soient inférieurs à ce qu'ils seraient si on ne leur imposait pas un plafond ou une limite. Une telle intervention fausse l'équation de l'offre et de la demande : on décourage l'offre puisque les promoteurs ne peuvent pas obtenir de loyers économiques et la demande augmente en raison des loyers plus bas car ceux qui s'achèteraient normalement une maison conservent leur logement locatif.
>
> Les effets combinés du contrôle des loyers ont provoqué une baisse du taux d'inoccupation. La pénurie de logements locatifs entraîne avec elle de nombreux effets secondaires tels que : l'augmentation des demandes de subventions gouvernementales qui encouragent la construction de nouveaux logements locatifs, la création d'un marché noir du logement locatif, les coupures des services d'entretien ou de réparation offerts par les propriétaires, qui permettent de conserver une marge de profits et qui causent la détérioration des logements existants, et le surpeuplement des locataires qui ne peuvent pas trouver de logement acceptable. (dossier nº II-2, p. 60) (traduction libre)

Dans son rapport intitulé *Rent Review in Ontario and Factors Affecting the Supply of Rental Housing*, dont un exemplaire a été remis à la Commission d'enquête, le Conseil de planification sociale du Toronto métropolitain soutient que c'est

l'impact des autres facteurs, et non pas la réglementation des loyers, qui est la cause première de la baisse du niveau de construction d'immeubles de logements locatifs. Il offre les conclusions suivantes :

> Nous sommes maintenant en mesure de conclure que les facteurs démographiques qui entraînent la baisse du nombre de locataires sont en grande partie responsables de la baisse des mises en chantier de logements locatifs. D'autres facteurs du côté de l'offre et de la demande semblent expliquer le fait que les mises en chantier de nouveaux appartements tirent de l'arrière par rapport à la croissance des ménages-locataires. En ce qui a trait à la demande, les locataires proviennent généralement des groupes à faible revenu. Dans l'ensemble, le revenu des ménages-locataires a considérablement diminué par rapport aux revenus en général. Le revenu moyen d'un locataire a pris du retard par rapport aux niveaux des prix et au loyer. En ce qui a trait à l'offre, les coûts d'aménagement et d'exploitation se sont accrus plus rapidement que les loyers ou le revenu des locataires. Les frais de financement ont augmenté encore plus rapidement et par conséquent, l'écart entre les loyers moyens des immeubles déjà en place et le seuil de rentabilité des nouveaux immeubles est passé de 20 p. 100 en 1968 à 85 p. 100 en 1981. Les frais de financement représentent presque la totalité de cette augmentation. L'écart entre les loyers et les coûts de l'aménagement et d'exploitation ne représente qu'environ 20 p. 100 de cette augmentation.
>
> Les gouvernements fédéral et provincial ont réagi à la baisse des mises en chantier de nouveaux logements locatifs en établissant des programmes qui étaient conçus pour réduire l'impôt sur le revenu des investisseurs et pour subventionner les emprunts. Nous avons également étudié ces programmes. La principale conclusion que nous avons tirée de cette étude est que les subventions, en elles-mêmes, ont à peine contribué à la mise en chantier de nouveaux logements. Plusieurs études en sont venues à la conclusion que les subventions d'emprunt n'ont guère influencé la mise en chantier de nouveaux logements. (p. 36, 37) (traduction libre)

5. Distribution des questions soulevées

Cette dernière section de la présente annexe donne un bref aperçu des questions relatives à la réglementation des loyers en mentionnant un sujet et en citant les documents qui y ont trait. À certains égards, tous les dossiers sont divisés en deux groupes principaux. Les documents qui proviennent des locataires et de leurs associations font état de la part croissante des revenus qu'ils doivent verser à leur locateur, surtout pendant les périodes d'inflation et lorsque le marché est très serré.

Les locateurs et leurs associations, de leur côté, considèrent que la différence entre les loyers réglementés et les loyers non réglementés fait passer une part de leur revenu aux locataires.

Les dossiers traitent également d'autres sujets qui portent sur les injustices du système. Les locateurs prétendent qu'ils fournissent les avantages de ce qui devrait, à toutes fins pratiques, être un programme de logement social qui devrait être défrayé par les recettes fiscales (dossiers n^{os} 8, 16, 31, 72, 91, 103). D'autres s'inquiètent de ce qu'ils considèrent comme un traitement injuste des petits locateurs par rapport aux sociétés locatives (dossiers n^{os} 2, 9, 16, 48), du traitement injuste des locateurs sans égard pour les conditions du marché local (dossiers n^{os} 31, 115) et du niveau et de la qualité des logements (dossiers n^{os} 6, 110).

De nombreux dossiers soutiennent que la majorité des avantages de la réduction des loyers vont aux ménages qui ne sont pas démunis et que de nombreux ménages qui en ont besoin ne peuvent pas trouver de logement dans les immeubles réglementés car ceux-ci sont habités par des ménages à revenu plus élevé (dossiers n^{os} 30, 91, II-2). Finalement, bon nombre de ces mêmes dossiers présentent des réflexions sur les coûts élevés de la réglementation des loyers sur le plan des frais administratifs, de la réduction de l'impôt foncier et des autres pertes de recettes fiscales.

Annexe J

Études

Les documents suivants ont été commandés par la Commission d'enquête.

N°	
1	Slack, Enid et Glied, Sherry. *Rent Registry Alternatives*, 1983.
2	Reid, Frank. *Collective Bargaining for Tenants*, 1984.
3	Jaffary, Karl D. *Problems in the Regulation of Rents for Roomers and Boarders*, 1984.
4	MacDonald, Daniel V. *Constitutional Reference Re; The Residential Tenancies Act*, 1984.
5	Fallis, George. *Possible Rationales for Rent Regulation*, 1984.
6	Hulchanski, J. David. *Market Imperfections and the Role of Rent Regulations in the Residential Rental Market*, 1984.
7	Sharp, Campbell, Pannell Kerr Forster Campbell Sharp. *Survey of Financial Performance of Landlords*, 1984.
8	Marks, Denton. *Housing Affordability and Rent Regulation*, 1984.
9	Steele, Marion et Miron, John. *Rent Regulation, Housing Affordability Problems, and Market Imperfections*, 1984.
10	Clayton Research Associates Limited. *Rent Regulation and Rental Market Problems*, 1984.
11	Makuch, Stanley M. et Weinrib, Arnold. *Security of Tenure*, 1985.
12	Hartle, D.G. *The Political Economy of Residential Rent Control in Ontario*, 1984.
13	Slack, Enid et David P. Amborski. *The Distributive Impact of Rent Regulation*, 1984.

14 Knetsch, Jack L., Daniel Kahneman et Patricia McNeill. *Residential Tenancies: Losses, Fairness and Regulation*, 1984.
15 Stanbury, W.T. *Normative Bases of Rent Regulation*, 1985.
16 Stanbury, W.T. *Normative Bases of Government Action*, 1985.
17 Stanbury, W.T. et P. Thain. *The Origins of Rent Regulation in Ontario*, 1986.
18 Stanbury, W.T. et I.B. Vertinsky. *Rent Regulation Characteristics and Effects*, 1986.
19 Chant, John. *Overview of Alternative Rental Housing Policies*, 1986.
20 Foot, David K. *Housing in Ontario: A Demographic Perspective*, 1986.
21 Quirin, G. David. *Regulatory Systems and their Applicability to Rent Controls*, 1986.
22 Mascall, M. and Associates. *Report of the Ontario Rental Housing Market*, 1985.
23 Environics Research Group Ltd. *Financing Residential Rental Accommodation: A Survey*, 1985.
24 Ekos Research Associates Inc. *A Study of Landlords and Rent Regulation*, 1984.
25 des Rosiers, François. *A Rent Control System in Quebec*, 1985.
26 Slack, Enid. *The Costs of Rent Review in Ontario*, 1986.
27 Muller, Andrew. *Workable Rent Regulation: A Synthesis*, 1986.

Les documents suivants ont été préparés par l'équipe de recherche de la Commission d'enquête.

28 Adams, Eric. B., Pearl Ing et John Pringle. *A Review of the Literature Relevant to Rent Regulation*, 1986.
29 Adams, Eric, B., Pearl Ing, Janet Ortved et Mary Jane Park. *Government Intervention in Housing Markets: An Overview*, 1986.
30 Pringle, John. *Ontario's Residential Tenancies: A Statistical Profile*, 1986.

Annexe K

Bibliographie et études

Adams, Eric. B., Pearl Ing et John Pringle, *A Review of the Literature Relevant to Rent Regulation*, étude n° 28, Toronto, 1986.

Adams, Eric, B., Pearl Ing, Janet Ortved et Mary Jane Park. *Government Intervention in Housing Markets: An Overview*, étude n° 29, Toronto, 1986.

Arnott, Richard, en collaboration avec Nigel Johnston. *Rent Control and Options for Decontrol in Ontario*, (Policy Study Series), Toronto, Conseil économique de l'Ontario, 1981.

Peter Barnard Associates. *Under Pressure: Prospects for Ontario's Low-Rise Rental Stock*, Toronto, préparé pour le ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario, 1985.

Black's Law Dictionary, Revised Fourth Edition, the Publisher's Editorial Staff, St. Paul, Minnesota, West Publishing Co., 1986.

Blatt, Rena. *Who Benefits From and Who Pays For Rent Review?*, Corporate Planning and Evaluation Branch, Toronto, ministère des Affaires municipales et du Logement, 1982.

Burke, Paul, et al. *Housing Affordability Problems and Housing Need in Canada and the United States: A Comparative Study*, Canadian-United States Bilateral Urban Program, rapport n° 3, Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement et le département américain du logement et de l'aménagement urbain, 1981.

Canada. *Housing Programs: In Search of Balance*, A Study Team Report to the Task Force on Program Review, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1986.

Canada. Parlement. Chambre des Communes. 12 décembre 1985.

Canada. *Report on Canada Mortgage and Housing Corporation: Executive Summary*, groupe d'étude sur la Société canadienne d'hypothèques et de logement, Ottawa, ministère de l'Expansion économique régionale, 1979.

Carr., Jack L., et Pesando, James E. «Report on the Valuation of the Apartment Buildings Previously Owned by Cadillac Fairview», Toronto, 1983.

Chant, John. *Overview of Alternative Rental Housing Policies*, étude n° 19, Toronto, 1986.

Clayton Research Associates, Ltd. 1984b. *A Longer-Term Rental Housing Strategy for Canada*, Toronto, préparé pour l'Association canadienne de l'habitation et du développement urbain, 1984.

_____ . *Rent Regulation and Rental Market Problems*, étude n° 10, Toronto, 1984.

Conseil économique de l'Ontario, *Housing: Issues and Alternatives*, Toronto, 1976.

Cullingworth, Barry J. *Canadian Housing Policy Research - Some Initial Impressions*, document n° 117, Toronto, Centre for Urban and Community Studies, Université de Toronto, 1980.

des Rosiers, François. *A Rent Control Sytem in Quebec*, étude n° 25, Toronto, 1985.

Ekos Research Associates Inc. *A Study of Landlords and Rent Regulation*, étude n° 24, Toronto, 1984.

Environics Research Group Ltd. *Financing Residential Rental Accommodation: A Survey*, étude n° 23, Toronto, 1985.

Environics Research Group Limited. «*Homes Ontario Report n°4.*», Toronto, août 1985.

Fallis, George. *Housing Programs and Income Distribution in Ontario*, préparé pour le conseil économique de Toronto, Toronto, les presses de l'Université de Toronto, 1980.

_____ . *Possible Rationales for Rent Regulation*, étude n° 5, Toronto, 1984.

Foot, David K. *Housing in Ontario: A Demographic Perspective*, étude n° 20, Toronto, 1986.

Gau, George W. *Determinants of Return in Real Estate Investment and the Role of Real Estate Management*, Chicago, Institute of Real Estate Management Foundation, 1983.

Gilderbloom, John. *Rent Control: A Source Book*, Foundation for National Progress, Santa Barbara, Californie, Housing Information Center, 1981.

Gluskin, Ira. *Cadillac Fairview Corporation Ltd.: A Corporate Background Report*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1976.

Hartle, D.G. *The Political Economy of Residential Rent Control in Ontario*, étude n° 12, Toronto, 1984.

Hulchanski, J. David. *Market Imperfections and the Role of Rent Regulations in the Residential Rental Market*, étude n° 6, Toronto, 1984.

Institut Fraser. *Rent Control: A Popular Paradox*, Evidence on the Economic Effects of Rent Control, Vancouver, Institut Fraser, 1975.

Jaffary, Karl D. *Problems in the Regulation of Rents for Roomers and Boarders*, étude n° 3, Toronto, 1984.

Johnston, C.C. *Le Conseil de la Radiodiffusion et des Télécommunications*

canadiennes, Toronto, Commission de la réforme du droit du Canada, 1980.

Kalymon, Basil A. *Profits in the Real Estate Industry*, Vancouver, Institut Fraser, 1978.

Klein, J., et Sears, H. *Study of Residential Intensification and Rental Housing Conservation*, Toronto, préparé pour le ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario et de «Association of Municipalities of Ontario», 1983.

Knetsch, Jack L., Daniel Kahneman et Patricia McNeill. *Residential Tenancies: Losses, Fairness and Regulation*, étude nº 14, Toronto, 1984.

Lane, Terry S. «*What Families Spend for housing: Origins and Uses of the Rule of Thumb*», report No. AA1 77-20, Cambridge, Massachusetts, Abt Associates, 1977.

Lorimer, James. *The Developers*, Toronto, James Lorimer and Company, Ltd., 1978.

MacDonald, Daniel V. *Constitutional Reference Re; The Residential Tenancies Act*, étude nº 4, Toronto, 1984.

Makuch, Stanley M. et Weinrib, Arnold. *Security of Tenure*, étude nº 11, Toronto, 1985.

Marcuse, Peter. *The Political Economy of Rent Control: Theory and Strategy*, New York, Columbia University Graduate School of Architecture and Planning, 1978.

Marks, Denton. *Housing Affordability and Rent Regulation*, étude nº 8, Toronto, 1984.

Mascall, M. and Associates. *Report of the Ontario Rental Housing Market*, étude nº 22, Toronto, 1985.

Miron, J.R., *The Redistributive Impacts of Rent Review: Empirical Findings*, rapport final présenté au Policy and Program Development Secretariat, ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario, Toronto, Centre for Urban and Community Studies, Université de Toronto, 1981.

_____. *Housing Affordability and Willingness to Pay*, rapport présenté à la Société canadienne d'hypothèques et de logement, Toronto, Centre for Urban and Community Studies, Université de Toronto, 1984.

_____. «*Assured Housing for Ontario. Reforms to Rent Review: A Position Paper*», Toronto, ministère du Logement, 1985.

Miron, J.R., et Cullingworth, J.B. *Rent Control: Impacts on Income Distribution, Affordability and Security of Tenure*, Toronto, Centre for Urban and Community Studies, Université de Toronto, 1983.

Muller, Andrew. *Workable Rent Regulation: A Synthesis*, étude nº 27, Toronto, 1986.

Ontario. *The Impact of Rent Review on Rental Housing in Ontario: A Staff Research*

Report, Toronto, ministère des Affaires municipales et du Logement, 1982.

Price Waterhouse Associates. *Profitability Survey of Residential Rental Property Investment: Phase I Report Pilot Survey*, Toronto, ministère du Logement de l'Ontario, 1981.

Pringle, John. *Ontario's Residential Tenancies: A Statistical Profile*, étude n° 30, Toronto, 1986

Quirin, G. David. *Regulatory Systems and their Applicability to Rent Controls*, étude n° 21, Toronto, 1986.

Reid, Frank. *Collective Bargaining for Tenants*, étude n° 2, Toronto, 1984.

Sharp, Campbell, Pannell Kerr Forster Campbell Sharp. *Survey of Financial Performance of Landlords*, étude n° 7, Toronto, 1984.

Slack, Enid. *The Costs of Rent Review in Ontario*, étude n° 26, Toronto, 1986.

Slack, Enid et David P. Amborski. *The Distributive Impact of Rent Regulation*, étude n° 13, Toronto, 1984.

Slack, Enid et Glied, Sherry. *Rent Registry Alternatives*, étude n° 26, Toronto, 1983.

Spence, Wishart F. «Rent Control in Canada». Refresher Course Lectures, volume 1, Toronto, Richard de Boo Ltd., 1945.

Stanbury, W.T. *Normative Bases of Rent Regulation*, étude n° 15, Toronto, 1985.

_____ . *Normative Bases of Government Action*, étude n° 16, Toronto, 1985.

Stanbury, W.T. et P. Thain. *The Origins of Rent Regulation in Ontario*, étude n° 17, Toronto, 1986.

Stanbury, W.T. et I.B. Vertinsky. *Rent Regulation Characteristics and Effects*, étude n° 18, Toronto, 1986.

Steele, Marion et Miron, John. *Rent Regulation, Housing Affordability Problems, and Market Imperfections*, étude n° 9, Toronto, 1984.

Tanisch, H.N., et al. *The Regulatory Process of the Canadian Transport Commission*, Toronto, Commission de la réforme du droit du Canada, 1978.

Toronto métropolitain. Guides for Family Budgeting 1983, Toronto, Conseil de planification sociale du Toronto métropolitain, 1983.

_____ . Guides for Family Budgeting 1984, Toronto, Conseil de planification sociale du Toronto métropolitain, 1985.

_____ . Metropolitan Toronto Assisted Housing Study: Part 1, Determination of the Need for Assisted Housing, Service de l'urbanisme du Toronto métropolitain, 1983.

Annexe L

Personnes et organismes qui ont présenté des dossiers à la Commission d'enquête*

G. Douglas & Thelma Aitcheson
Phyllis Akler
Ariadne Group 440556 Ontario Limited
    Edward J. Waitzer
    Joseph Berman
Association du barreau canadien – Ontario
    Robert G. Doumani
Avenue Plaza Tenants Association
    Kenneth D. Ryan
265 Balliol Street Tenants Association
    Penny Dickenson
657 Balliol Street Tenants' Association
    Kathleen J. O'Brien
Bathurst-Eglinton Tenants' Association
    Katherine Gardner
1840 Bathurst Street Tenants' Association
    Carolyn Dodds
Bayshore Tenants Association
    Daniel McIntyre
Sagar Bhardwaj
Don Boudria, député provincial
Bretton Place Tenants' Association
    Grant M. Hall
Olga Bugiel

Michael Cassidy, député provincial
Cawthra-Mulock Tenants Association of
    105 Isabella Street & 100 Gloucester Street
    Helen I. Galbraith
Stanley Cerisano Limited
Jan Chaldron
Champlain Towers Tenants Association
    W. Foster
Herbert C. Chappel
Dominic Chiocchio
Community Legal Services – Ottawa-Carleton
    Niculae A. Amarica
Committee of Concern for Rental Housing
    Julius Melnitzer
Conseil de planification sociale d'Ottawa-Carleton
    Jim Goss
    Rod Manchee
Conseil de planification sociale du Toronto métropolitain
    Jeffrey Patterson
Continental Tower Tenants' Association
    Ralph H. Sarson
Sean Conway, député provincial
Sheila Copps, député provincial
Deer Park Residents' Association
    Jane Hughes
    Howard Joy
    M.A. Richardson
Edward Morris Dewitt
1055 Don Mills Road – Tenants
    John McGough
49 Dundonald Street Tenants' Association
    Sarah Peters
Stewart East
Engineering Interface Limited
    Ian A. Jarvis
Essex County Senior Citizens Retirees Council
    George LaBute
Herb Epp, député provincial
Fédération des étudiants canadiens – Ontario
    Helena Mitchell
Federation of Ottawa-Carleton Tenants Association
    Tom A. Trottier

Fink and Bornstein
Richard A. Fink
L'honorable Susan Fish, député provincial
Flemingdon Community Legal Services
John McKean
Franklin Apartments
Don Barratt
Grandview Association of Tenants
Kenneth Engmann
Guelph & District Apartment Owners Association
Denzil Williams
Halam Park Development Limited and Janus Apartments Limited
Robert Burton
Hamilton Wentworth Renters Network
Mark Osborne
James G. Wells
Hampton House Tenants Association and Rosedale East Tenants Association
Raymond Stancer
Hayward & Poyser
R.P. Hayward
C.W. Poyser
Homestead Land Holdings Limited
G.H. Stellar
I N A Financial Services, Inc.
Jose Luis Baptista
Institut canadien des compagnies immobilières publiques
108 Isabella Tenants Association
Elinor Mahoney
Richard James
Anne Johnston
Ron Kanter
Jean Kanty
Graham R. Kidlark
Kingston Rental Property Owners Association
Howard R. Shaw
La Salle Towers Tenants Association
H. Kreplin, R. Snider
John Land Appraisals Limited
Claude Latremouille
Law Union of Ontario
Jack Gemmell
Paul Reinhardt

W.H. Lavery
Jack G. Layton
London and St. Thomas Real Estate Board
J.M. Rowcliffe
Remo Mancini, député provincial
Manor Gardens Tenants Association
Gary W. Zinck
Maple Lake Park Tenants Association
Frances A. Coates
Alan McLeod
McMaster University Tenants Association
D[r] Anthony L. MacFarlane
McQuesten Legal & Community Services, Associaton of South-West Legal Clinics
David Craig
Sarah Metrick
Minto Tenants Association, Parkwood Hills and Navaho Place Tenants Association
Sharan Mathieu
Sherrill Burns
Karel Moravec
Multiple Dwelling Standards Association
Jan Schwartz
Niagara Region Landlords Association
George Cottage
Ben Nobleman
Northgate Tenants Association
Jack Garson
Melissa Klein
Maria Senyk
Mark Tooker
117 Old Forest Hill Road
Margot Clark
Nazla Dane
Gertrude Templeton
Ontario Landlords' Association
David M. Shoesmith
Ontario Real Estate Association
O'Shanter Development Company
William Krehm
Parkway Forest Tenants' Association
Moira Jubinville

John H. Pavey
Peterborough and District Landlords Association
D. Cooper
Joe Peters
David R. Peterson, député provincial
Steve Plestina
Burns Proudfoot
Robert K. Rae, député provincial
Kenneth A. Roberts
Rosebury Square Tenants Association
Shalom Schachter
David Rotenberg, député provincial
Albert J. Roy, député provincial
Tony Ruprecht, député provincial
St. Andrews Towers Tenants Association
George H. Young
St. Clair Association of Rental Properties Owners
R. Brill
Seigniory Tenants Association, The Watergate Tenants Association L.-A. Couture
John Sewell
Yuri Shymko, député provincial
Small Landlord Action Committee
Bruno Kuhlmann
John D. Strung
Sudbury Community Legal Clinic
David G. Leitch
Tenants' Association of 44 Stubbs Avenue
N.H. Regan
Tenants' Umbrella Group
Community Legal Aid Services Program
Flemingdon Community Legal Services
Tenant Hotline
Metro Tenants Legal Services
Parkdale Community Legal Services
Scarborough Community Legal Services
Riverdale Socio-Legal Services
East Toronto Community Legal Services
Central Toronto Community Legal Services
Jane-Finch Community Services
Mississauga Community Legal Services Inc.
Downtown Legal Services

Federation of Metropolitan Toronto Tenants' Associations
Louis Tramontin
Two Ambassadors Tenants Association
Grant Edwin Edwards
University City Tenants Association
Fred E. Vance
Ville d'Ottawa – Energy Action Plan Process
Evelyn Gigantes
Ville de Toronto – Services des employés municipaux
Roy V. Henderson
Ad hoc Committee of Tenants
Doug Drapre
V.S.R. Investments
K. & R. Chavali
Waterloo Regional Apartment Management
Rudi R. Vogel
Webbwood Tenants Association
53/57 Widdicombe Place Tenants' Association
Eleanor Brown
Samuel Wilkes
Wilson Holdings Partnership
Harry Houtman
Bill Wrye, député provincial

* Certains témoins et organismes n'ont présenté leur exposé que pendant l'une des phases des audiences de la Commission d'enquête. L'annexe L étudie les dossiers présentés au cours des deux phases de la Commission d'enquête.

Annexe M

Témoins entendus par la Commission d'enquête*

Douglas Aitcheson
Phyllis Akler
Niculae (Nick) Amarica
Ib Amonson
John Andrade
Robert David Arsenault
Nancy Ayotte
Jose Luis Baptista
John Bassel
Gerry Bauer
Marcel Beaubien
Earl Berger
Fred Bever
Michael Bossin
Don Boudria, député provincial
Robert Burton
Pat Capponi
Michael Cassidy, député provincial
Maija Ceming
Parduman Parkash Chadha
Prof John Chant
Herb Chappelle
Brian Charlton, député provincial
Dominic Chiocchio
Robert Church
Frances A. Coates
Karen Cohl
Katherine Gardner
Jack Garson
Catherine Glen
Sean Goetz-Gadon
Peter Goring
James Goss
Jeff Gould
Tony Grande, député provincial
John Grassl
Frank Graves
Elspeth Heyworth
James W. Hoffman
Valerie Hoffman
Mary Hogan
Richard James
Martin Jelinowitz
Anne Johnston
Margaret Johnson
Richard F. Johnston, député provincial
Moira Jubinville
Ron Kanter
Marvin Katz
Ron Kellestine
Graham Ralph Kidlark
Jack Klein
Marlene Koehler
William Krehm

Sean Conway, député provincial
John William Cookson
Sheila Copps, député provincial
Kim Coulter
David Craig
Claude Dagneau
Nazla Dane
Prof François des Rosiers
Ephraim Diamond
Abel Jack Diamond
Penny Dickenson
Carolyn Dodds
Robert G. Doumani
Joyce Duffield
Will Dunning
Gail Edmunds
Herb Epp, député provincial
Robert Eyer
Helen Fega
Richard Fink
Susan Fish, député provincial
Prof David Foot
Bill Foster
Mike Foster
Reverend Eilert Frerichs
Albert Friedberg
Craig Fulton
Helen Galbraith
Michael Galway
Prof John R. Miron
Helena Mitchell
Madame Moore
Karel Moravec
Andrew Muller
Terry Murdy
Paul Murphy
Michael E. Nairne
Ralph Nash
Bernard Nayman
Ben Nobleman
Lee Ann Northcote
Kathleen J. O'Brien
Bruno Kuhlmann
Joan Kuyek
George La Butte
John Lang
Claude Latremouille
Herbert A. Lavine
Jack Layton
Sidney Leibovitch
David Garth Leitch
Alan Levy
Mario Liberty
Joseph Locke
Elmo Luuk
Ian Macdonald
Kenneth John MacDonald
Elinor Mahoney
Ron Manchee
Michael Mascall
Sharan Mathieu
Janet McClain
Donald Marshall McCurdy
Dr Anthony L. MacFarlane
Daniel McIntyre
John McKean
Alan Mcleod
Sarah Metrick
Edward Miller
Hilda Miller
Frank Mills
Hiam Rudler
Alfonso Ruggero
Tony Ruprecht, député provincial
Italo Sera
Shalom Schachter
Pauline Shapero
David M. Shoesmith
Yuri Shymko, député provincial
Enid Slack
Prof Lawrence Berk Smith
Peter Smith
John Spence
Roger Starr

Mark Stuart Osborne
Jeffrey Patterson
Nicholas Patterson
John Pavey
Joe Peters
Sarah Peters
David R. Peterson, député provincial
Mary Petrushchak
Ed Philip, député provincial
Jack Pollock
James Potts
Burns Proudfoot
Prof David Quirin
Robert Keith Rae, député provincial
Paul H. Reinhardt
James Renwick, député
Allan Richman
Anne Richman
Leslie Robinson
Wayne Rockliffe
George Ropchan
Stanley Rossby
David Rotenberg, député provincial
Jim Rowcliffe
Michael Rowland
Albert J. Roy, député provincial
Danuta Ruczynska
Prof William T. Stanbury
Glenn Stansbury
Jan Stevens
Louise Stratford
Robert Strom
Betty Strong
Melvin L. Swart, député provincial
Alexander Szekeres
Murray Tate
Erica Thomson
David Thornley
Kenneth J. Timney
Mark William Tooker
Thomas Trottier
Fred E. Vance
Margaret Vago
Maynard Viinalass
Rudi R. Vogel
George Vosper
Kolt Weinberg
John Whitelaw
Phillip Charles Williams
Alexandra Wilson
Guy Wright
Bill Wrye, député provincial
Gary W. Zinck

* Quelques témoins n'ont été entendus que lors d'une phase de la Commission d'enquête. Les documents du présent rapport ont été rédigés à partir des témoignages reçus au cours des deux phases de la Commission d'enquête.